

1. შესავალი

ნებისმიერი სახელმწიფოს არსს მისი მოქალაქეების ძირეული ინტერესების დაკმაყოფილება წარმოადგენს. თუ მოსახლეობა (მისი მნიშვნელოვანი ნაწილი მაინც) არ იზიარებს სახელმწიფოს უმთავრეს ღირებულებებს და არ მონაწილეობს ამ უკანასკნელის ფორმირების პროცესში, სახელმწიფო ინსტიტუცია არსებობას ვერ შეძლებს.

საზოგადოებრივი მხარდაჭერის იდეა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი ხდება თანამედროვე, გლობალიზაციის ეპოქაში, როცა საკუთარი კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება ნებისმიერი სახელმწიფოს დღის წესრიგში სულ უფრო და უფრო მწვავედ დგება. ამ მიზნის მისაღწევად საკუთარი მოქალაქეების უნარების ზრდა ქვეყნის განვითარების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს.

განვითარებული ქვეყნების მაგალითზე ჩვენ შეგვიძლია დავაკენათ, რომ მასების მხარდაჭერა მხოლოდ პროპაგანდისტული მეთოდებით ვერ მიიღწევა – აუცილებელია რეალური მოტივაციების შექმნა, რათა საზოგადოება სისხლხორცეულად იყოს დაინტერესებული საკუთარი სახელმწიფოს წარმატებაში.

აღნიშნული წარმატების ყველაზე აპრობირებულ გზას საზოგადოებაში სახელმწიფო სისტემის სამიანობის გათავისება (ოვნერშიპი) წარმოადგენს. სახელისუფლებო სტრუქტურების მჭიდრო ურთიერთობა მოქალაქეებთან, დაბალანსებული ძალაუფლების სისტემის ჩამოყალიბება სახელმწიფოს აძლევს ყოველდღიურ საქმიანობაში მაღალი ეფექტურობის მიღწევის, ხოლო კრიზისების პერიოდში – სტაბილურობის (საზოგადოებრივი მშვიდობის) შენარჩუნების საშუალებას.

ეფექტური მმართველობითი სისტემის შესაქმნელად აუცილებელ, მაგრამ არასაკმარის პირობას ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ძალაუფლების დანაწილების პრინციპი წარმოადგენს (იგულისხმება კლასიკური დანაწილება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების შტოებად). ამავე დროს არანაკლებ მნიშვნელოვანია ყველა მოქალაქეს, სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე შეექმნას თანაბარი საარსებო გარემო, რაც სახელმწიფოში ადგილობრივი თუ რეგიონული სახელისუფლებო დონეების ჩამოყალიბებით მიიღწევა.

ჩვენ ვამტკიცებთ, რომ სახელმწიფოს მთელს ტერიტორიაზე, ქვეყნის ყველა მოქალაქისათვის თანაბარი საარსებო გარემოს შექმნა მხოლოდ დეცენტრალიზაციის საშუალებით არის შესაძლებელი. ვერც ერთი ხელისუფლება, რაოდენ "გონიერი" და "ინფორმირებულიც" არ უნდა იყოს იგი, ვერ შეძლებს ცენტრიდან გადაწყვიტოს პერიფერიაში არსებული კონკრეტული, მხოლოდ კონკრეტული ტერიტორიისათვის დამახასიათებელი სფეციფიკური პრობლემები.

სახელმწიფოს ტერიტორიული დაყოფა და ადგილებისათვის გარკვეული უფლებამოსილებების გადაცემა დამახასიათებელია არა მხოლოდ დემოკრატიული, არამედ ტოტალიტარული რეჟიმებისთვისაც, რაც განპირობებულია არა საზოგადოებაზე "ზრუნვის", არამედ მართვის ეფექტურობის მაღალი დონის მიღწევის სურვილით.

დეცენტრალიზაცია, ძალაუფლების ადგილებზე გადანაწილება, ცენტრალურ ხელისუფლებას ათავისუფლებს მრავალი წვრილმანი პრობლემის მოგვარების აუცილებლობისაგან და საშუალებას აძლევს მთელი ძალისხმევა ზოგადსახელმწიფოებრივი პრობლემების მოსაგვარებლად მიმართოს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის დადებითი ასპექტები თავს იჩენს როგორც ადგილებზე არსებული სოციალური და ეკონომიკური საკითხების მოგვარებისას, ისე კრიზისულ

სიტუაციებში, როცა აუცილებელი ხდება მნიშვნელოვანი პრობლემების გადასაწყვეტად საზოგადოების მაქსიმალური მობილიზება, ამ უკანასკნელის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის გზით.

დეცენტრალიზაცია საკმაოდ რთულ საკითხს წარმოადგენს. მისი სრულყოფილი განხორციელებისათვის აუცილებელია ისეთი მოდელის ჩამოყალიბება, რაც საშუალებას მოგვცემს მაქსიმალურად ეფექტურად და ეფექტიანად გამოვიყენოთ არსებული რესურსები თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქციების განსახორციელებლად. წარმატების ინდიკატორად შეიძლება ავილოთ ის ხარისხის დონე, რომელიც ამ ფუნქციების შესრულებისას მიიღწევა.

ლიბერალურ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ორი ფუნქცია ენიჭება:

1. **მომსახურების გაწევა.** ყოველდღიური საჭიროების (ადმინისტრირება ადგილობრივ დონეზე, კომუნალური სამსახურები, საყოფაცხოვრებო პრობლემების მოგვარება, მინიმალური სოციალური გარანტიები) დაკმაყოფილება ბევრად უფრო ეფექტიანად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სწორედ ამ გზით მიიღწევა მომსახურების გაწევის როგორც ეფექტურობის, ისე ეფექტიანობის (სწორი საქმის კეთება და საქმის სწორად კეთება) მაღალი ხარისხი.
2. **მოსახლეობასთან სიახლოვე.** ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველდღიურ ურთიერთობაშია მოქალაქეებთან და გამოხატავს უშუალოდ მათ ინტერესებს. ეს განსაკუთრებით ნათლად ჩანს მცირე ზომის დასახლებულ პუნქტებში, სადაც მოსახლეობის მნიშვნელობანი ნაწილი ერთმანეთს პირადად იცნობს და ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედება, აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბევრად გამჭვირვალეა. მაგალითად, თუ ცენტრალური ხელისუფლების ხელმძღვანელებთან ყოველდღიური შეხვედრა რიგითი მოქალაქისათვის შეუძლებელია, მას შეუძლია მუდმივი კონტაქტი იქონიოს მის მიერვე არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლებთან, აკონტროლოს ამ უკანასკნელთა საქმიანობა და უშუალოდ ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში.

ამ ორი უმთავრესი ფუნქციის გარდა, ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერების პროცესი კიდევ ორ დამატებით მიზანს ისახავს:

1. **ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის შექმნა.** ადგილობრივი ეკონომიკური თუ პოლიტიკური (ხშირად – კრიმინალური) არაფორმალური კლანების არსებობა ტოტალიტარული სისტემის მემკვიდრეობაა. სწორედ ამ კლანების ლიკვიდაცია-ტრანსფორმაცია და მათ ნაცვლად პოლიტიკური ელიტის (ამ სიტყვის ყველაზე პოზიტიური გაგებით) წარმოშობა აუცილებელია როგორც პოლიტიკური პარტიების ადგილობრივი კადრების ზრდის (და ამ გზით – პოლიტიკური პლურალიზმის გაძლიერების), ისე საჯარო მოხელეთა კვალიფიციური კორპუსის ჩამოყალიბებისათვის. როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თუ მმართველი ბიუროკრატია თავის აღმასვლას სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყებს.
2. **დეცენტრალიზაცია დეზინტეგრაციის წინააღმდეგ.** ბევრი, განსაკუთრებით მრავალენოვანი ქვეყნისათვის ძალაუფლების ჰორიზონტალური გადანაწილება ეთნიკური, რელიგიური თუ სხვა სახის უმცირესობების კანონიერი უფლებების დაკმაყოფილების საშუალებად იქცა ისე, რომ ამან საერთოეროვნულ ინტერესებს არათუ ავნო, არამედ ქვეყნების შიგნით ინტეგრაციული პროცესების გაძლიერებას შეუწყო ხელი. მაგალითისათვის გამოდგება ესპანეთი, სადაც ფრანკოს რეჟიმის დასრულების შემდეგ სწორედ ადგილებისათვის (რეგიონებისათვის) უფლებების გადაცემამ აღმოფხვრა ქვეყანაში ეთნიკური და პოლიტიკური დაპირისპირების რეალური საფრთხე, ასევე პოლონეთი, სადაც დეცენტრალიზაციის მოწინააღმდეგეთა მთავარ არგუმენტს ქვეყნის სამხრეთში არსებული გერმანული უმცირესობის მხრიდან სესეციონიზმის გაძლიერების საფრთხე წარმოადგენდა, მაშინ როცა რეალური თვითმმართველობის გაძლიერებამ მნიშვნელოვნად შეასუსტა ეს პროცესი.

დეცენტრალიზაციის პროცესი თავისთავად უზარმაზარი თემაა და მთელ რიგ საკითხებს მოიცავს:

- ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა – თუ კონკრეტულად **სად**, რა დონეებზე და რა გეოგრაფიულ გარემოში ხორციელდება თვითმმართველობა;
- კომპეტენციითა გამოიჯვნა – უშუალოდ **რა ფუნქციების** განხორციელება ეკისრება თვითმმართველობის სტრუქტურებს;
- ფინანსური და ქონებრივი საკითხები – თუ **რა საშუალებით** ახორციელებს ადგილობრივი ხელისუფლება თავის უფლებამოსილებებს;
- თვითმმართველობის ორგანოთა ფორმირების (არჩევნები) და საქმიანობის (სტრუქტურა და რეგულაციები) წესი – თუ **როგორ** ხორციელდება თვითმმართველობაზე დაკისრებული მოვლენები;
- სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ზედამხედველობის ფორმები – თუ **ვინ აკონტროლებს** თვითმმართველობათა საქმიანობას;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა – თუ **რამდენად ადეკვატურად** პასუხობს თვითმმართველობა საზოგადოებრივ საჭიროებებს.

ჩვენ ამჟამად შემოვიფარგლებით მხოლოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხით, ვინაიდან დეცენტრალიზაციის უმთავრეს ბარიერს თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელ ეტაპზე სწორედ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ჩამოუყალიბებლობა განაპირობებს – შეუძლებელია ვისაუბროთ ადგილებისათვის უფლებამოსილებათა და სხვადასხვა სახის (ადამიანური, ტექნიკური, ფინანსური) რესურსების გადაცემაზე, თუ ნათლად არ იქნა განსაზღვრული სად და რა მოცულობის ტერიტორიაზე, რა პირობებში უნდა განხორციელოთ ცვლილებები.

აღნიშნული საკითხი მოითხოვს სუბნაციონალური დონეების რაოდენობისა და სიდიდის განსაზღვრას, რაც თითოეულმა ქვეყანამ თავისი ტრადიციის, რეალობისა და საჭიროების მიხედვით უნდა გადაწყვიტოს.

უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა ჩვენ თვითონ გავიაზროთ ის ძირითადი პრინციპები, რომელსაც ნებისმიერი ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ეფუძნება. ცალკეული, უკვე არსებული მოდელის ნაკლოვანებების დადგენის გარდა, აუცილებელია შეიქმნას ოპტიმალური მოდელი და განხორციელდეს ამ უკანასკნელის დამკვიდრებისათვის საჭირო ქმედებები.

აღნიშნული ცვლილებები უნდა განხორციელდეს ორი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებით:

1. გათვალისწინებულ უნდა იქნეს არსებული ტრადიცია და საზოგადოების მოლოდინი, რაც აუცილებელია რეფორმის განხორციელების პროცესში, ზოგადად, საზოგადოებისა და, კერძოდ, ცალკეული სოციალური ფენების თუ ინტერესთა ჯგუფების მხარდაჭერის მოსაპოვებლად.
2. უნდა შექმნავდეს თანამედროვე სტანდარტების მოთხოვნების ადეკვატური სისტემა, რაც მმართველობის სტრუქტურების მაქსიმალური ოპტიმიზაციის საშუალებით მოახდენს შეზღუდული რესურსების სწორ და მიზნობრივ გადანაწილებას საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში სახელმწიფოს მიერ მოსახლეობის წინაშე აღებული ვალდებულებების შესრულების მიზნით.

ამ პრინციპების რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში პოლიცენტრული პოლიტიკური, ადმინისტრაციული, საფინანსო-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბება, რაც უზრუნველყოფს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს მუდმივ არსებობას; ეს კი სიცოცხლისუნარიანი სახელმწიფოს არსებობისა და სწრაფი განვითარების აუცილებელი საფუძველია.

რეალურად არსებულ ისტორიულ გარემოსა და ტრადიციას მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა დაეთმოს, ვინაიდან უცხო მოდელების პირდაპირი გადმოღება ნებისმიერ ქვეყანას პერსპექტივაში სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის. ასეთი პრობლემების ნათელ მაგალითს საქართველოს კანონმდებლობა იძლევა – სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილების პირდაპირი გა მოღება ქართულ

კანონმდებლობას საკმაოდ ურთიერთწინააღმდეგობრივად აქცევს სხვადასხვა მოდელების ურთიერთშეუსაბამობის გამო.

მეორეც, დეცენტრალიზაციის განხორციელებისას საჭიროა ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები იმგვარად განისაზღვროს, რომ მაქსიმალურად უზრუნველყოფილი იქნეს თვითმმართველობის ორგანოების დამოუკიდებლობა ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისას და ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელება ადგილობრივი რესურსებით.

გასათვალისწინებელია ფინანსური, ტექნიკური და ადმინისტრაციული რესურსების სიმცირის საკითხიც. თვითმმართველობის ერთეულის ზომა პროპორციული უნდა იყოს იმ მომსახურებისა, რომელსაც მისგან ელიან და უნდა შეესაბამებოდეს მოსახლეობის მოთხოვნებს და მთავრობის შეხედულებას მოსახლეობის მომსახურებაზე.

სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტა დეცენტრალიზაციის პროცესის უპირველეს ამოცანად ითვლება. სანამ არ არის გარკვეული, რა ერთეულებში ხორციელდება თვითმმართველობა, შეუძლებელია ნათლად იქნეს გამიჯნული როგორც ფუნქციები, კომპეტენციები და უფლებამოსილებანი, ისე ფინანსური რესურსები და ქონებრივი საკითხები.

და კიდევ, განვითარების დღევანდელ ეტაპზე აუცილებლად განსახორციელებელი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმა არ უნდა უქმნიდეს წინააღმდეგობას სახელმწიფო ტერიტორიული მოწყობის სამომავლო მოდელს, რომლის შერჩევაც დამოკიდებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის სრულად აღდგენაზე. ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოში პოლიტიკური ავტონომიების არსებობას და ითვალისწინებდეს სამომავლოდ ქვეყანაში სხვა ტერიტორიული ერთეულების (მხარეების, ოლქების თუ რეგიონების) იურიდიულ გაფორმებას.

2. მეთოდოლოგია

2.1. პროცესის თეორიული საფუძველი და კრიტერიუმები

სტატიაში განხილულია საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის მიმდინარეობა და დღევანდელი მდგომარეობა. შეფასებულია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებული ხედვები და შემოთავაზებულია საკითხის დადასტოვების ჩვენეული ხედვა.

წარმოდგენილი ნაშრომი არ წარმოადგენს პოლიტიკის ანალიზს, ამ სიტყვის კლასიკური გაგებით. მისი მიზანია დაინტერესებული პირებისათვის ინფორმაციის მიწოდება არსებულ ხედვებთან დაკავშირებით, რათა ხელი შეეწყოს ფართო საზოგადოებრივი დისკუსიის დაწყებას აღნიშნულ საკითხებთან დაკავშირებით.

ანალიზის ლოგიკური სქემა გულისხმობს პრობლემის დეფინიციას, მისი მნიშვნელობის დასაბუთებას, ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობის მიმოხილვას, დემოკრატიული ქვეყნების გამოცდილების მოკლე ანალიზს, საქართველოში არსებული ხედვებისა და ჩვენეული მოდელის აღწერას.

ჩვენ მიგვაჩნია, რომ წარმატებული სახელმწიფოს იდეა თავისთავად გულისხმობს მის მოქალაქეთა რეალური მოთხოვნების დაკმაყოფილებას და ამ გზით საზოგადოებაში ძლიერი დასაყრდენის შექმნას, რომელიც უზრუნველყოფს ქვეყნის სწრაფ განვითარების ხანგრძლივ პერსპექტივას, ხოლო კრიზისულ სიტუაციაში, სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფის საჭიროებების დაკმაყოფილების გზით თავიდან აიცილებს ნეგატიურ პოლიტიკურ, სოციალურ ან/და ეკონომიკურ რყევებს და შეინარჩუნებს სტაბილურ გარემოს.

ამ მიზნების მისაღწევად ერთადერთ აპრობირებულ საშუალებად საზოგადოების ყველა ფენისა და სტრატის, ინტერესთა ყველა ჯგუფისათვის თანაბარი სასტარტო პირობებისა და საარსებო გარემოს შექმნა გვესახება. ქვეყნის პოლიტიკურ მოწყობაში დემოკრატიული პრინციპის უპირატესობა უზრუნველყოფს ანალოგიური მოდელის მიხედვით არსებული სტრატეგიისა და სტრუქტურის მიხედვით.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის, კერძოდ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ოპტიმალური მოდელის ჩამოყალიბების შედეგი შეიძლება და უნდა შეფასდეს დასახული ამოცანების შესრულების ეფექტურობით. შეფასების კრიტერიუმებად ჩვენ შევარჩიეთ იმ პრინციპთა რეალიზაციის შესაძლებლობა, რაც ზემოთ უკვე იყო ნახსენები. კერძოდ:

1. პოლიტიკური სტაბილურობა,
2. საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის ხარისხი,
3. მონაწილეობა,
4. გამჭვირვალობა,
5. ანგარიშვალდებულება,
6. კორუფციის პრევენცია.

ცალკე საკითხია თითოეული ამ მახასიათებლის თვითმმართველობის წარმატებული საქმიანობის პროცესზე ზეგავლენის ხარისხის დადგენა. ამავე დროს თითოეულ ამ სფეროს გააჩნია როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი მხარეები, რაც მთელი რიგი კვლევებით დგინდება.

პოლიტიკური სტაბილურობა განსაკუთრებით აქტუალურია ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს ხანგრძლივი დემოკრატიული მართვის ტრადიცია. დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ფაქტიურად ყველა, თუნდაც უმცირესი ინტერესთა ჯგუფის ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, რაც ამცირებს ინტერესთა არაფორმალური შეჯახების შედეგად წარმოშობილი კრიზისების ალბათობას, ხოლო კრიზისულ სიტუაციებში ამცირებს ადგილობრივი სოციალური,

ეთნიკური და სხვა სახის ჯგუფების უნდობლობას ცენტრალური ხელისუფლების გადაწყვეტილებებისადმი.

საზოგადოებრივი მომსახურების გაწვევის ხარისხი ის საკითხია, რომელიც საქართველოს რეგიონებში ყველაზე დიდ ვნებათაღელვას იწვევს. ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დეკლარირებული წარმატებების მიუხედავად, მთელ რიგ რეგიონებში (განსაკუთრებით რულარულ ზონებში) მკვეთრად შემცირდა ადგილობრივი სერვისების ისედაც დაბალი ხარისხი, ხოლო ამავე დროს ასევე მკვეთრად გაიზარდა მომსახურების თვითღირებულება (წყალმომარაგება, ტრანსპორტი და ადგილობრივი კომუნიკაციები, კომუნალური მომსახურება). მსოფლიოს მთელი რიგი ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ არა მარტო განვითარებული დემოკრატიის, არამედ განვითარებადი ქვეყნების შემთხვევაშიც მთელი რიგი უფლებების დეცენტრალიზაცია, საქართველოში გავრცელებული ულტრალიბერტერიანული მოსაზრებების საპირისპიროდ, ახდენს სწრაფ რეაგირებას ადგილობრივ საჭიროებებზე, აუმჯობესებს მომსახურების ხარისხს და ამასთან, ამცირებს მთელი რიგი სერვისების თვითღირებულებას.

მონაწილეობა. საქართველოში თვით ცენტრალიზებული სახელმწიფოს მომხრეებიც აღიარებენ იმ ფაქტს, რომ დეცენტრალიზაცია ზრდის საზოგადოების მონაწილეობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ეს ეხება არა მარტო საარჩევნო პერიოდს (ცენტრალური ხელისუფლების ფორმირებისაგან განსხვავებით), არამედ ხელისუფლების (ამ შემთხვევაში – ადგილობრივის) ყოველდღიურ საქმიანობას. ამავე დროს აქ უფრო მნიშვნელოვანია როგორც ადგილობრივი ძლიერი სოციალური ჯგუფების მიერ ლობირების, ისე საზოგადოების ფართო (არაპრივილეგირებული) ფენების მხრიდან წარმოებული საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის (ადვიკატირების) ხარისხი. ამასთან უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ლათინური ამერიკისა და, განსაკუთრებით, აფრიკის მთელი რიგი ქვეყნების სიტუაციის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მხოლოდ ფორმალური დეცენტრალიზაციის პირობებში (როცა რეალურად ადგილობრივ პროცესებს ცენტრალური ხელისუფლება მართავს და ადგილობრივ ხელისუფლებას აიძულებს, ფორმალურად მათ მიიწერონ ესა თუ ის გადაწყვეტილება) საზოგადოებაში იწვევს ძლიერ პროტესტს და, როგორც წესი, იქცევა პოლიტიკური დესტაბილიზაციის ერთერთ მთავარ წყაროდ.

გამჭვირვალობის დონე დეცენტრალიზაციის პირობებში ბევრად უფრო მაღალია ცენტრალიზებულ სისტემებთან შედარებით იმ უბრალო მიზეზის გამო, რომ ადგილობრივ დონეზე გადაწყვეტილების მიღებას საზოგადოების მხრიდან უფრო მაღალი ლეგიტიმაცია ჭირდება, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გადაწყვეტილების მიღებას. ამ პროცესს კიდევ უფრო აძლიერებს დემოკრატიულ სისტემებში არსებული პოლიტიკური კონკურენციის მაღალი ხარისხი ადგილობრივ დონეზე. ამასთან კვლევები გვიჩვენებენ, რომ პოლიტიკური პარტიების სუსტი განვითარების პირობებშიც კი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხი მაინც შეუდარებლად უფრო მაღალია, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების საქმიანობისა.

ანგარიშვალდებულების ხარისხი ასევე მაღალია დეცენტრალიზაციის პირობებში, ვინაიდან მცირე მოცულობის ერთეულებში, საჭიროების შემთხვევაში, ლიდერთა შეცვლა ბევრად ადვილია. ამასთან აქ თავს იჩენს ერთი სირთულე – ანგარიშვალდებულება მაღალია წარმომადგენლობით ორგანოებში, ხოლო ბიუროკრატიის (აღმასრულებელი შტოს) მხრივ იგი საკმაოდ დაბალია. აქ უკვე ბერი რამაა დამოკიდებული რეალურად არჩეულ წარმომადგენლობით ორგანოებზე, ვინაიდან სწორედ ისინი არიან დაინტერესებულნი საზოგადოების "გულის მოგებით".

კორუფციის პრევენცია ის საკითხია, რომელიც ექსპერტთა წრეებში აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს. ზოგადად, დეცენტრალიზაციის პროცესის გაძლიერებისას ადგილობრივი კორუფციის ალბათობა იზრდება. ეს ბუნებრივიცაა, ვინაიდან კორუფცია არსებობს იქ, სადაც თავმოყრილია ძალაუფლება და ხდება ფინანსური და სხვა სახის რესურსების გადანაწილება. ადგილობრივი კორუფციის დონე ვარირებს ქვეყნების მიხედვით – იქ, სადაც ძლიერია სამოქალაქო საზოგადოება, კორუფციის დონე ბევრად დაბალია. კვლევები გვიჩვენებენ, რომ ასევე დაბალია ადგილობრივ ხელისუფლებაში კორუფციის საზოგადოებრივი მოლოდინი/აღქმა. ამასთან უნდა აღინიშნოს კიდევ ერთი გარემოება – 80 ქვეყნის სიტუაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ ადგილობრივია კორუფცია თუ

იგი ცენტრალურ დონეზე არსებობს, ტრანსაქციზული დანახარჯების ჯამური თანხა არ იცვლება, ხოლო დეცენტრალიზებულ სისტემებში ზოგჯერ მცირდება კიდეც. მაგალითისათვის, უნდა გაკეთდეს არჩევანი რა ჯობია: როცა ცენტრალური ხელისუფლების მოხელე (მინისტრი და სხვ.) იღებს ქრთამის 100%, თუ როცა 10 ადგილობრივი მოხელე (მერი) იღებს თითოეული 10-10%. მეორე შემთხვევაში არსებობს ალბათობა, რომ თუ ერთმა ან მეტმა მერმა არ აიღო ქრთამი, ტრანსაქციზული დანახარჯის ჯამური ღირებულება შემცირდება (გამოვა არა 100%, არამედ 90% ან ნაკლები). იმის მოლოდინი, რომ ცენტრალიზებულ სისტემაში ცენტრალური ხელისუფლება არ აიღებს ქრთამს, ან არ გადაამეტებს თავის უფლებამოსილებას, მსოფლიო პრაქტიკიდან გამომდინარე, არ უნდა გვქონდეს. და ბოლოს, ანალიზმა გამოავლინა ერთი კანონზომიერება – იქ, სადაც არსებობს, ერთის მხრივ, ნათლად გამოიხატული უფლებამოსილებანი, ხოლო, მეორეს მხრივ საკმაოდ დიდია ზიარი უფლებამოსილებების ხვედრითი წილი ისეთ სფეროებში, როგორცაა განათლება, სოციალური დაცვა და სხვა, კორუფციის ხარისხი როგორც ადგილობრივ, ისე ცენტრალურ დონეზე მნიშვნელოვნად ნაკლებია.

ყველა ზემოაღნიშნული კრიტერიუმის და მათი გავლენის ხარისხის დადგენისას გამოყენებულ იყო როგორც საერთაშორისო გამოცდილება, ისე საქართველოში არსებული სიტუაციის ანალიზი და ქართველ ექსპერტთა მოსაზრებები.¹ შემოთავაზებული კრიტერიუმები შეფასდა მათი მნიშვნელობის მიხედვით და მიენიჭა გასაშუალოებული კოეფიციენტი.

პოლიტიკური სტაბილურობა – 1,50. საქართველოში და მსგავს ქვეყნებში სახელმწიფოს ზედმეტად პოლიტიზირება განაპირობებს ამ კრიტერიუმის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას. დეცენტრალიზაცია ხელს უწყობს ადგილობრივ დონეზე პოლიტიკური სტაბილურობის შენარჩუნებას იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც იქმნება კრიზისი ცენტრალურ დონეზე. ამავ დროს ადგილობრივი თვითმმართველობა ხელს უწყობს სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების კონსოლიდაციას, პოლიტიკური პროცესების დემოკრატიზაციას და პოლიტიკური (მ.შ. პარტიული) სისტემის ინსტიტუციონალიზაციას, რომეთა დეფიციტიც ჩვენს ქვეყანაში აშკარად შეიმჩნევა.

საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის ხარისხი – 1,75. ეს კრიტერიუმი ერთერთი უნიშვნელოვანესია, ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი დანიშნულება საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევაა. ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება მნიშვნელოვნად ზრდის საზოგადოებრივ მომსახურებათა ხარისხს.

მონაწილეობა – 1,50. მოქალაქეთა მონაწილეობის დონე საქართველოში ძალზედ დაბალია. მართალია ამ კრიტერიუმს შეუძლია მნიშვნელოვანი ზეგავლენა მოახდინოს დეცენტრალიზაციის რეფორმის პროცესზე, მაგრამ საზოგადოების ფართო მონაწილეობა არ წარმოადგენს გადამწყვეტ ფაქტორს. კრიტერიუმის მნიშვნელობას ამ შემთხვევაში ზრდის პოსტტოტალიტარული მენტალობის დიდი გავლენა, ხოლო თვითმმართველობას შეუძლია საზოგადოების მენტალიტეტის შეცვლა და ამით, როგორც ადგილობრივ, ისე ცენტრალურ დონეზე პოლიტიკური პროცესების გაჯანსაღება.

გამჭვირვალობა – 1,50. საქმიანობის გამჭვირვალობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს მონაწილეობის დონეს. თუ მოქალაქემ არ იცის რას გეგმავს ან აკეთებს თვითმმართველობა, იგი ვერც მონაწილეობას ვერ მიიღებს თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში. გამჭვირვალობა ხელს უწყობს სწორი გადაწყვეტილებების მიღებას (რის გარეშეც წარმოუდგენელია როგორც ანგარიშვალდებულების გაძლიერება და კორუფციის პრევენცია, ისე ეფექტური საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელება), შესაბამისად მისი მნიშვნელობა იზრდება.

ანგარიშვალდებულება – 1,75. ანგარიშვალდებულება არის საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი, რომელსაც შეუძლია არა მხოლოდ წაახალისოს მონაწილეობა, არამედ ზემოქმედება მოახდინოს თვითმმართველობის საქმიანობაზეც. ანგარიშვალდებულების ხარისხი (საკრებულოსი – საზოგადოების, ხოლო აღმასრულებელი

¹ უდრემს მაღლობას მოვასხენებთ ექსპერტებს: კონსტანტინე კანდელაკს, ირაკლი კობახიძეს, ალექსანდრე სვანიშვილს, თენგიზ შერგელაშვილს და ვახტანგ ხმაღამეს შეფასების პროცესში მონაწილეობისათვის.

განშტოებისა – საკრებულოს წინაშე) მნიშვნელოვნად განაპირობებს ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობას. ვერც ერთი ფინქციის განხორციელება ამ კრიტერიუმის გარეშე შესაბამის შედეგს ვერ მოიტანს.

კორუფციის პრევენცია – 1,00. კორუფციის პრევენციის კრიტერიუმის შედარებით დაბალი შეფასება იმითაა გამოწვეული, რომ მას, ყველაზე მეტად, მონაწილეობა და გამჭვირვალობა განაპირობებს. ცენტრალიზებული კონტროლი ადგილობრივი კორუფციის პრევენციისათვის ნაკლებ ეფექტურია, ვინაიდან ცენტრალიზებული კონტროლით ადგილობრივი კორუფცია ინიღბება და არ მცირდება). ამას გარდა, მართალია დეცენტრალიზაციისას იზრდება ადგილობრივი ხელისუფლებაში კორუფციის ალბათობა, თუმცა მცირდება მისი ალბათობა ცენტრალურ დონეზე, რაც უფრო მნიშვნელოვანია. ამასთან შედარებით კი კორუფციის დონის თუნდაც გარკვეულწილად ზრდა ნაკლებად პრობლემურია, მით უმეტეს, რომ რეალური ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება დაშლის კორუფციის არსებულ, ცენტრალიზებულ სისტემას და ამით, ხელს შეუწყობს კორუფციის პრევენციას.

2.2. სტატის სტრუქტურა

წინამდებარე ანალიზის მიზანს წარმოადგენს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ობტიმალური მოდელის წარმოჩენა. სტატის სტრუქტურა, შესაბამისად, აღნიშნული საკითხის უკეთ აღწერის მიზნით ჩამოყალიბდა და შემდეგ თავებს მოიცავს:

I ნაწილი – შესავალი

სახელმწიფოს არსისა და ზოგადი მიზნების დეკლარირება. დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის დასაბუთება. ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი ფუნქციები. დეცენტრალიზაციის უმთავრესი სფეროები. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მნიშვნელობა და ამ სფეროს რეფორმირებისას გასათვალისწინებელი უმთავრესი პრინციპები.

II ნაწილი – მეთოდოლოგია

2.1. პროცესის თეორიული საფუძველი და კრიტერიუმები – ანალიზის მიზანი. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საჭიროების დასაბუთების ლოგიკური სქემა. წარმატების შეფასების კრიტერიუმთა დეფინიცია და მათი რანჟირება პრიორიტეტულობისა და მნიშვნელობის მიხედვით.

2.2. სტატის სტრუქტურა – თითოეულ თავსა და ქვეთავში განხილული საკითხების ჩამინათვალი.

III ნაწილი – პრობლემის ანალიზი

3.1. ტერიტორიული მოწყობის სათვალთთან – საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის ისტორიის მოკლე ექსკურსი: უძველესი დროიდან ფეოდალიზმამდე; რუსეთისა და საბჭოთა იმპერიების პერიოდები; საქართველო XX საუკუნის ბოლო ათწლეულსა და XXI საუკუნის დასაწყისში.

3.2. არსებული მდგომარეობა – ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხი "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ. საქართველოს მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებები და 2006 წლის თვითმმართველობის რეფორმა. რეფორმის შედეგად წარმოშობილი ახალი პრობლემები. ცვლილებებისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება. საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის რედაქცია და თვითმმართველობის საკითხი.

3.3. პრობლემები და გამოწვევები – დამოუკიდებლობის პერიოდში (1991-2011) დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფასება, ძველი და ახალი პრობლემები და გამოწვევები. პროცესის შეფერხების მიზეზები და შედეგი.

3.4. სტეიკჰოლდერები – განხილულია საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის ძირითადი დაინტერესებული მახარების (საზოგადოების, საქართველოს ხელისუფლების, საერთაშორისო ორგანიზაციების, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებებისა და ინტერესთა ჯგუფების) დამოკიდებულება და გავლენა აღნიშნულ პროცესზე.

IV ნაწილი – არსებული ხედვები

4.1. საერთაშორისო საბაზისო ღირებულებები – ევროპის ქვეყნების მიერ მიღებული თვითმმართველობასთან დაკავშირებული უმთავრესი დოკუმენტები. დეცენტრალიზაციის საკითხი დემოკრატიულ ქვეყნებში. საბჭოთა სისტემის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პრინციპები/ ევროპის ქვეყნებში არსებული ტერიტორიული მოწყობის გამოცდილება.

4.2. სუბნაციონალური დონეები და მოსახლეობის რაოდენობა – სუბნაციონალური დონეებისა და ამ დონეებში მოსახლეობის ოდენობის ანალიზი. დასავლეთის ქვეყნების საერთო კანონზომიერებანი და ლოკალური განსხვავებები. ცალკეულ ქვეყნებში განხორციელებული დეცენტრალიზაციის მოკლე დახასიათება. სუბნაციონალური დონეების უფლებამოსილებანი და საქმიანობის რეგულირება. რეგიონული და თვითმმართველობის დონეების მოსახლეობის ოდენობა. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა ევროპის ქვეყნების დედაქალაქებში.

4.3. საქართველოში არსებული ზოგადი ხედვა – დამოუკიდებლობის პერიოდში საქართველოში არსებული ხედვების ჩამოთვლა და ანალიზი. დისკუსიები სახელმწიფოებრივ მოწყობასთან დაკავშირებით. თითოეული ხედვის არგუმენტაცია. საქართველოს ხელისუფლების დამოკიდებულება აღნიშნული ხედვებისადმი.

V ნაწილი – შესაძლო ალტერნატივების ანალიზი

5.1. არსებული ვარიანტები – თეორიულად არსებული ვარიანტების (11 ვარიანტი) ჩამონათვალი და მათი შეფასების ინდიკატორები.

5.2. / 5.5. – ერთდონიანი თვითმმართველობის 4 შესაძლო მოდელის განხილვა.

5.6. ერთდონიანი თვითმმართველობის უმთავრესი პრობლემები – უმთავრესი სიძნელებები ერთდონიანი თვითმმართველობის განხორციელების პროცესში.

5.7. / 5.9. – რაიონული მოწყობის პრინციპზე დაფუძნებული ორდონიანი თვითმმართველობის 3 შესაძლო მოდელის განხილვა.

5.10. რაიონი vs რეგიონი – რაიონებისა და რეგიონების საკითხი ქართულ პოლიტიკურ და ინტელექტუალურ ელიტაში. რაიონული დონის თვითმმართველობის სისტემის მუშაობისას გამოკვეთილი პრობლემები. რეგიონთან დაკავშირებული ხედვები.

5.11. / 5.14. – რეგიონული მოწყობის პრინციპზე დაფუძნებული ორდონიანი თვითმმართველობის 3 შესაძლო მოდელის განხილვა.

5.15. დედაქალაქი – თბილისი – თბილისის არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესში გამოვლენილი პრობლემები.

VI ნაწილი – შემოთავაზებული მოდელი

6.1. წინაპირობები – არსებული სისტემის ანალიზის შედეგად გამოკვეთილი ორდონიანი მოწყობის მოკლე მახასიათებლები. უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხელისუფლების დონეების შორის. თვითმმართველობისა და შუალედური რგოლის ფუნქციონირების უმთავრესი პრინციპები. 2004-2005 წლებში დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ შემუშავებული საქართველოსა და თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის კონცეპტუალური მოდელები.

6.2. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა – ზოგადი პრინციპები. მუნიციპალური და რეგიონული დონეების ფორმირებისა და საქმიანობის საფუძვლები. შემოთავაზებული მოდელის შედარება საქართველოში ადრე მოქმედ მოდელებთან. სუბნაციონალური დონეების ოდენობა. შემოთავაზებული მოდელის სტრუქტურა.

6.3. თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა – შემოთავაზებული მოდელის ძირითადი პრინციპები. დღეისათვის მოქმედი სისტემის აღწერა და მათი ტრანსფორმაციის შესაძლებლობა. ახალი მიდგომის კრიტერიუმები. შემოთავაზებული მოდელის სტრუქტურა.

6.4. შედეგები და გამოწვევები – ახალი სისტემის რეალიზაციის მექანიზმები. პოტენციური საფრთხეები ახალი მოდელის დანერგვის პროცესში და მათი დაძლევის გზები.

VII ნაწილი – დასკვნა

7.1. გამოწვევები და პერსპექტივები – დეცენტრალიზაციის პროცესის აუცილებლობა და ფუძემდებლური პრინციპები. დეცენტრალიზაციის აუცილებლობის დასაბუთება საერთაშორისო გამოცდილების საფუძველზე. პრობლემები, რომლის წინაშეც დგას ქართული თვითმმართველობის სისტემა. რეფორმირებისათვის აუცილებელი აქტივობების ჩამონათვალი.

7.2. რეკომენდაციები – მთავარი მიზნის დეკლარირება. სტეიკჰოლდერთა და ბენეფიციართა როლი. მათი დაინტერესებისა და გავლენის შეფასება. საწყის ეტაპზე განსახორციელებელი საქმიანობის ჩამონათვალი, რომელიც საქართველოს სამოქალაქო საზოგადოებამ უნდა განახორციელოს დასახული მიზნის მისაღწევად.

3. პრობლემის ანალიზი

3.1. ტერიტორიული მოწყობის სათავეებთან

ისტორიულად (წინაისტორიული, ანტიკური თუ შუა საუკუნეების პერიოდებში) საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა არის შესაძლებელი. ესენია: ადგილობრივი (ე.წ. პირველი ანუ ქვედა – ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და შუალედური (ანუ რეგიონალური – მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები. ყველა მათგანს აერთიანებდა ერთი საერთო პრინციპი – ისინი იქმნებოდა გარკვეული, ერთიანი ეკონომიკური თუ გეოგრაფიული პირობების მქონე ტერიტორიებზე. უცხოელთა ბატონობის პერიოდშიც ცალკეულ პროვინციათა საზღვრები თითქმის უცვლელი რჩებოდა. ბუნებრივია, ცალკეულ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების უცვლელობა განპირობებული იყო არა ჩამოყალიბებული ტრადიციის ურღვევობის სურვილით, არამედ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორების ზეგავლენით.

დასახლებულ პუნქტებს თუ ტერიტორიულ ერთეულებს გააჩნდათ თავიანთი მმართველობის სისტემა. თემებში და ცალკეულ სოფლებში ეს იყო უზუცესთა და მამასახლისთა ინსტიტუტი, რომელმაც (გარკვეული სახეცვლილებებით) XX საუკუნის დასაწყისამდე იარსება. ქალაქისათვის უფრო რთული და სისტემატიზებული მმართველობის ფორმები იყო დამახასიათებელი. შუა საუკუნეების საქართველოს ქალაქთა უმრავლესობაში მოქმედებდა კარგად ორგანიზებული და სისტემატიზებული ბიუროკრატიული აპარატი (ბიზანტიისა თუ მახლობელი აღმოსავლეთის ქვეყნების მსგავსად), ძლიერდებოდა მესამე წოდებას – მოქალაქეთა ზედაფენა (მდიდარი ვაჭრები) უკვე მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ არა მარტო ქალაქების მართვის, არამედ სახელმწიფო

დონეზე გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, თუმცა საქართველოში, მცირე გამოწვევის გარდა (თბილისი, XI-XII სს მიჯნა), არ ჩამოყალიბებულა სრული თვითმმართველობა დასავლეთ ევროპის კომუნების მსგავსად.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ზედა დონის (მხარეები) ცვლილების პროცესი კიდევ უფრო მეტი კონსერვატიზმით ხასიათდება. თანამედროვე ისტორიული კუთხეების უმრავლესობის საზღვრები ძირითადად ძვ.წთ. II ათასწლეულში ჩამოყალიბდა. ეს ტერიტორიები საქართველოს სახელმწიფოებრიობის არსებობის მთელ მანძილზე ხან დამოუკიდებელ პოლიტიკურ გაერთიანებებს წარმოადგენდნენ, ხანაც ერთიანი ქართული სახელმწიფოს შემადგენელ ნაწილებს.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ, 1801 წლიდან მოყოლებული, მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში. XIX საუკუნეში განხორციელებული რეფორმების შედეგად ათამდე ისტორიული მხარის ნაცვლად შეიქმნა 20 მაზრა. მაზრების საზღვრები ძირითადად ემთხვეოდა ისტორიული ოლქების საზღვრებს. დასახლებული პუნქტების დონეზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები არ მომხდარა, თუ არ ჩავთვლით XIX საუკუნის 60-იან წლებში შედარებით მსხვილ ქალაქებში შეზღუდული თვითმმართველობის შემოღების ფაქტს.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის არსებობის პერიოდში (1918-1921), 1919 წელს ქვეყანაში ჩატარებული პირველი დემოკრატიული მუნიციპალური არჩევნები სწორედ მაზრების ბაზაზე განხორციელდა.

საბჭოთა პერიოდში (1920-იანი წლები) მაზრების სისტემა გაუქმდა და საქართველო დაიყო რაიონებად. რაიონები ზომით ბევრად ჩამოუვარდებოდა როგორც ისტორიულ მხარეებს, ისე მაზრებს. რაიონთა რაოდენობა ხშირად იცვლებოდა.

1991 წლის 21 დეკემბრისათვის (საბჭოთა კავშირის დაშლის მომენტისთვის) საქართველოში იყო ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, 65 რაიონი და 4 საქალაქო ზონა, 13 რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქი და 942 სასოფლო საბჭო (სულ 4603 დასახლებული პუნქტი: მათ შორის, 51 ქალაქი და 61 დაბა).

რაიონების სისტემის შემოღება განპირობებული იყო ტოტალიტარული სისტემისათვის დამახასიათებელი ხელისუფლების კონცენტრაციის აუცილებლობით და ხშირად კომუნისტური ბიუროკრატიული ელიტის პოლიტიკური თუ მერკანტილური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით ხდებოდა. მაგალითისათვის შეიძლება გავიხსენოთ შემთხვევა, როცა ცალკე ადმინისტრაციული ერთეული შეიქმნა მხოლოდ იმ მიზნით, რომ პარტიული ნომენკლატურის ერთერთი, საბჭოთა ხელისუფლებაში საკმაო მფარველების მყოფი, წარმომადგენლისათვის შეექმნათ ადგილობრივი პოლიტიკური ლიდერის თანამდებობა, რომელიც მას შემდგომი კარიერული წინსვლისათვის სჭირდებოდა. მას შემდეგ, რაც მის ბიოგრაფიაში შესაბამისი აღნიშვნა აისახა, რაიონი გააუქმეს ისე, რომ ანგარიში არ გაუწევიათ უკვე ჩამოყალიბებული სტრუქტურებისა და ადგილობრივი ინტერესებისათვის.

რაიონებისათვის კონკრეტული ტერიტორიების, დასახლებული პუნქტებისა თუ ქალაქის უბნების მიკუთვნებისა და დელიმიტაციის პროცესი ხშირად აბსურდამდე მიდიოდა და რაიონების მიხედვით კომუნისტური პარტიის წევრთა რაოდენობის დაბალანსებას ემსახურებოდა. მაგალითად, თბილისში ნუცუბიძის პლატოს ნაწილი ვაკის რაიონში შედიოდა; დიდი დილომი – საბურთალოს რაიონში; დაბა წყნეთის უშუალოდ მიმდებარე ტერიტორია (ბეთანიის ჩათვლით) – გარდაბნის რაიონში; ქალაქის ტერიტორიაზე ხანჯლად შემოჭრილი სოფ. დილომი და საბურთალოზე, ჯიქიას ქუჩის ბოლოში სწრაფად მზარდი ახალი სასაფლაო – მცხეთის რაიონში და ა.შ.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოში, მიუხედავად ჯერ რუსეთის იმპერიის, ხოლო შემდეგ საბჭოთა კავშირის პერიოდში არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფისა, ქართული საზოგადოების უდიდესი ნაწილი პიროვნების იდენტიფიკაციის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ამ

უკანასკნელის კუთხობრივ კუთვნილებას მიიჩნევს. საქართველოს მოქალაქეთა აბსოლუტურ უმრავლესობას გარკვეულ მხარეებთან (ქართლი, კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო, მესხეთი და ა.შ.) ძლიერი კავშირები გააჩნია. მოსახლეობის 62,3% თვითიდენტიფიცირებას რეგიონთან ახდენს, 18,1% კი ამა თუ იმ რაიონთან. ამასთან, ამ უკანასკნელთა ნაწილი არა რაიონულად, არამედ რაიონული ცენტრის ან რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქის წარმომადგენლად მიიჩნევს თავს.²

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ საქართველოში საზოგადოებრივი ცხოვრების მთელ რიგ სფეროებში განხორციელებული ძირეული ძვრების მიუხედავად, ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მომხდარა. გამონაკლისს წარმოადგენს 1990 წლის დეკემბერში სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის გაუქმება, ხოლო მასში შემაჯავლი რაიონების ტერიტორია შეუერთდა მეზობელ რაიონებს (ცხინვალი – გორს, ყორნისი – ქარელს და საჩხერეს, ჯავის რაიონის ნაწილი – ონს).

1993 წლის ოქტომბრიდან ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფოს მეთაურის რწმუნებულისა და სამხარეო ადმინისტრაციების ინსტიტუტების შემოღება. 1993-95 წლებში ქვეყანა, ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, დაიყო ცხრა რეგიონად. ყოველ რეგიონში დანიშნული იქნა სახელმწიფოს მეთაურის (შემდგომში – პრეზიდენტის) რწმუნებული. ამავე პერიოდს განეკუთვნება ახალი ტიპის ადმინისტრაციული ერთეულის, ე.წ. სპეციალური თემების, შექმნა კონფლიქტის ზონებში (ერედვის, ქუთისის, და თილვის თემები ყოფილი სამხრეთ ოსეთის, ხოლო აჭარის თემი – აფხაზეთის ტერიტორიაზე), რომლებიც თავის სტატუსით გარკვეულწილად გაუთანაბრეს რაიონებს.

1995 წ. მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, რომელშიც ღიად დარჩა ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტში აღნიშნული იქნა, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი ტერიტორიული მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით, უფლებამოსილებათა ურთიერთგამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ.

1998 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები ჩატარდა საქართველოს 1031 ადმინისტრაციულ ერთეულში (971 თვითმმართველ (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ადგილობრივ მმართველობით (6 ქალაქი, რომელიც არ შედიოდა რაიონის შემადგენლობაში და რაიონები) ერთეულში). გატარებული ცვლილებით გაუქმდა ე.წ. ქალაქის ზონები (სტატუსით გაუთანაბრდნენ რაიონებს). ასევე გაუქმდა ქალაქების დაყოფა რესპუბლიკური, ავტონომიურ რესპუბლიკური და ადგილობრივი მნიშვნელობის ქალაქებად.

1999-2002 წლებში განხორციელდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ცვლილებები. ძირითადად მოხდა სოფლების გამოყოფა თემებიდან და შეიქმნა 27 ახალი ადმინისტრაციული ერთეული. შესაბამისად, 2002 წლის 2 ივნისს არჩევნები ჩატარდა 998 თვითმმართველ ერთეულში.

2005 წლისათვის საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაში დე ფაქტო არსებობდა სამი დონე:

ა. ზედა (ე.წ. რეგიონალური) დონე: 9 რეგიონი, რომელიც დე ფაქტო არსებობდა, თუმცა კანონმდებლობაში მისი არსებობა არ იყო დაფიქსირებული; მათთან ერთადაც შესაძლოა პირობითად მოვიხსენიოთ დედაქალაქი – თბილისი (რომლის სტატუსიც რეგულირდება ცალკე კანონით), ასევე აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკები.

ბ. საშუალო დონე: 65 რაიონი და ექვსი ქალაქი, რომლებიც არ შედიოდა რაიონის დაქვემდებარებაში. რაიონული დონე, კანონმდებლობის თანახმად, წარმოადგენდა სახელმწიფო მმართველობის დეკონცენტრირებულ სტრუქტურას.

გ. ქვედა დონე: 1004 ერთეული (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი). ეს იყო ერთადერთი, იურიდიულად დაკანონებული თვითმმართველობის დონე.

² საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი), ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2007

3.2. არსებული მდგომარეობა

"ვარდების რევოლუციის" შემდეგ, 2003 წლიდან, საქართველოს ახალმა ხელისუფლებამ მოახდინა თვითმმართველობის რეფორმის აუცილებლობის დეკლარირება.

მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზაციისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელების მიზნით 2004 წლის 22 ივლისს შეიქმნა "ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის" სახელმწიფო კომისია.

დეცენტრალიზაციისადმი ინტერესის მნიშვნელოვან ზრდას განაპირობებდა როგორც ქვეყანაში მინდინარე შიდა პროცესები (სამოქალაქო საზოგადოებისა და ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის გაძლიერება, ქვეყნის შემდგომი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების საჭიროება), ისე საერთაშორისო და, განსაკუთრებით, ევროპული ორგანიზაციების მოთხოვნები.

2003 წლის მარტში ევროკავშირმა წარმოადგინა დოკუმენტი "გაფართოებული ევროპა – მეზობლობა: ახალი ჩარჩო აღმოსავლეთით და სამხრეთით მდებარე ჩვენს მეზობლებთან ურთიერთობისათვის", რომლის შესაბამისადაც, 2004 წლის 14 ივნისს მოხდა ამიერკავკასიის სამი ქვეყნის ჩართვა "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში". სამოქმედო გეგმა საქართველოსათვის ძალაში შევიდა 2006 წლის 14 ნოემბერს.

სამოქმედო გეგმა ევროპულ სტრუქტურებთან ინტეგრაციის პირველ ეტაპს წარმოადგენდა და ხუთ წელზე იყო გათვლილი. მისი განხორციელების პირველი განხილვა/შეფასება უნდა მომხდარიყო მისი მიღებიდან ორი წლის შემდეგ. გეგმა ძირითადად იმეორებს საქართველოსა და ევროკავშირის მიერ 1996 წელს დადებული "პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების" ძირითად პუნქტებს და გამოყოფს ძირითად პრიორიტეტებს საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებში.

"სამეზობლო პოლიტიკის" უმთავრეს პრიორიტეტთაგან აღსანიშნავია "ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირების სტრატეგიის და პროგრამის შემუშავების დასრულება და მისი განხორციელება ევროპის საბჭოს რეკომენდაციების შესაბამისად". იგულისხმება ევროპის საბჭოს 1415 (2005) და 1477 (2006) რეზოლუციები და დოკუმენტი № 10779 (2006), რომლებიც ასახავს საქართველოში მიმდინარე რეფორმების სურათს და იძლევა შესაბამის რეკომენდაციებს.

მოცემულ დოკუმენტებში კრიტიკულადაა შეფასებული ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმები დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ხაზგასმულია, რომ საჭიროა "ვარდების რევოლუციის" შემდგომი ეფორიის დასრულება, რეალისტური სტრატეგიის შექმნა და რეალური განხორციელება, რომ, მართალია, საქართველო თავად ახორციელებს რეფორმას და ევროპის საბჭო არ არის "უფროსი ძმა" და არ ერევა ქვეყნის შინაგან საქმეებში, მაგრამ საქართველოში ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებასთან პირდაპირ არის დაკავშირებული ევროსტრუქტურებში შემდგომი ინტეგრაციის პროცესი.

2006 წელს განხორციელდა არსებითი ცვლილება თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების განსაზღვრის პროცესში: ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადების დღიდან საერთოდ გაუქმდა ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ, მუნიციპალურ თვითმმართველ-ტერიტორიულ ერთეულად ყოფილი რაიონების ფარგლებში ფორმირებული მუნიციპალიტეტი გამოცხადდა.

თვითმმართველობის ქვედა დონის (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) გაუქმებისა და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ რაიონის გამოცხადების შედეგად სახეზეა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზეგავლენის გაძლიერება – ჯერ არაფორმალურად, ხოლო შემდეგ საკანონმდებლო დონეზეც ადგილობრივ თვითმმართველობებს

შეზღუდათ მთელი რიგი უფლებამოსილებანი და დღეისათვის ისინი, ფაქტიურად, ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფუნქციებს ასრულებენ;

- მოქალაქეთა უმრავლესობის უფრო მეტი დაშორება ადგილობრივი თვითმმართველობის განმახორციელებელი ორგანოებისგან (განსაკუთრებით მრავალრიცხოვან მცირე დასახლებებში) – თემებისა და ცალკეული დასახლებული პუნქტების დონეზე თვითმმართველობის გაუქმებამ მოქალაქეები იქულებულნი გახადა საკუთარი, ყოველდღიური პრობლემების გადასაჭრელად გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ცენტრს მიმართონ, რაც, რეგიონებში არსებული ინფრასტრუქტურის (მოუწესრიგებელი გზები) სისუსტისა და გაუმართავი ადმინისტრაციული მექანიზმების (თვითმმართველობათა უფლებების შეკვეცა) არსებობის პირობებში, მთელ რიგ დამატებით პრობლემებს უქმნის მოქალაქეებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული ცალკეული სახის მომსახურების არათანაბარი ხელმისაწვდომობა თვითმმართველ ერთეულში გაერთიანებული სხვადასხვა დასახლების მოსახლეობისათვის – შეზღუდული რესურსების არსებობისა და საკუთარი, დამოუკიდებელი შემოსავლების არარსებობის პირობებში რეგიონებში ხშირად ხორციელდება ისეთი სახის ცენტრალიზებული პროექტები, რომელთაც არავითარი კავშირი არ აქვთ რეალურად არსებულ ადგილობრივ საჭიროებებთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების პოლიტიკური როლის ზრდა, რასაც თან სდევს პოლიტიზაციის ხარისხის გადაჭარბებული ამაღლება – თვითმმართველობათა წინაშე ცენტრი ფაქტიურად აყენებს ერთადერთ მოთხოვნას, არჩევნების პერიოდში ნებისმიერი ხერხებით (ამომრჩეველთა მოსყიდვა და დაშინება, არჩევნების შედეგების ფალსიფიკაცია) უზღუნველყონ მმართველი პარტიისათვის ხმების აბსოლუტური უმრავლესობის მოპოვება;
- მატერიალურ-საფინანსო რესურსების მოცულობისა და რეალური ეკონომიკური პოტენციალის არაადეკვატურობა გამსხვილებული თვითმმართველი ერთეულის გაზრდილ ამბიციებთან და მოთხოვნილებებთან მიმართებით – ის ფინანსური რესურსები, რომლებიც მუნიციპალიტეტებისათვის ცენტრიდან გამოიყოფა, არ არის საკმარისი გამსხვილებული მუნიციპალიტეტების ადგილობრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად.

ადმინისტრაციული ერთეულების გამსხვილების ტენდენცია შეეხო საქართველოს დედაქალაქსაც. 2000 წლის ნოემბერში განხორციელდა თბილისში არსებული 10 რაიონის მექანიკური გამსხვილება 5 რაიონად (ისანი-სამგორის, მთაწმინდა-კრწანისის, ვაკე-საბურთალოს, დიდუბე-ჩუღურეთისა და გლდან-ნაძალადევის რაიონები, რომელთაც შემდგომ, თბილისის ტერიტორიის გაფართოების შემდეგ, დაემატა კიდევ ორი რაიონი). თითოეული მათგანი, მოსახლეობის რაოდენობით, საქართველოს სიდიდით მეორე ქალაქს – ქუთაისს გაუტოლდა (საშუალოდ 220 ათ. მცხოვრები მაშინ, როცა ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-60 ათ. მცხოვრების ფარგლებში).

ბრძანებულებას არანაირი გამოკვეთილი მოტივაცია, დასაბუთება თუ კონცეფცია არ ელო საფუძვლად. ამ პროცესში გათვალისწინებული არ ყოფილა:

- კორელაცია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ზომასა და მის მართვაში მოსახლეობის მონაწილეობას შორის – არ დამუშავებულა შესაბამისი სტატისტიკა და არ ჩატარებულა საჭიროებათა კვლევა;
- საზოგადოებრივი აზრი – არ ჩატარებულა არც ერთი საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა არსებულ საკითხთან დაკავშირებით;
- რეორგანიზაციის მიზანი (ურბანული მენეჯმენტის, თვითმმართველობის ოპტიმიზაციის, პოლიტიკური ინტერესები) – ცვლილებები განხორციელდა მმართველი პარტიის პოლიტიკური საჭიროებიდან გამომდინარე და საერთოდ არ ყოფილა გათვალისწინებული არსებული, რეალური სიტუაცია;
- ქართველი თუ უცხოელი ექსპერტების მოსაზრებები და საერთაშორისო გამოცდილება – რეფორმას წინ არ უძღოდა დებატები აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, ხოლო გადაწყვეტილება ერთპიროვნულად იქნა მიღებული ქვეყნის უმაღლესი, მცირერიცხოვანი მმართველი გუნდის მიერ.

თუ მთელი რიგი სოციოლოგიური კვლევების შედეგებს გადავავლებთ თვალს, შევნიშნავთ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების მიმართ საზოგადოების დამოკიდებულება ჯერ-ჯერობით არ არის ნათლად გამოკვეთილი.³ ამასთან, რეფორმამდელი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მიმართ გამოვლენილი მკვეთრად უარყოფითი დამოკიდებულების მიუხედავად, ხშირად უპირატესობა ენიჭება ადგილობრივი თვითმმართველობის ცალკეულ რეფორმამდელ პრინციპს. კერძოდ, აბსოლუტურ უმრავლესობას მიაჩნია, რომ ქალაქს, დაბას, თემს და სოფელს საკუთარი საკრებულო უნდა ჰყავდეს და დამოუკიდებელი ბიუჯეტი უნდა ჰქონდეს.

ასეთი სურათი სხვადასხვა ფაქტორით შეიძლება აიხსნას. მათ შორის: ზოგადად, სიახლისადმი დამახასიათებელი უნდობლობით, ინფორმაციის ნაკლებობით, იმით, რომ ახალი თვითმმართველობის ორგანოებს ჯერ-ჯერობით არ აქვთ მუშაობის სათანადო გამოცდილება, რაც რეალურ შეფასებას ართულებს და ა.შ. ამასთან, არც ის არის გამორიცხული, რომ საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილს აშფოთებს მოსახლეობისაგან თუნდაც არაეფექტური თვითმმართველობის დაშორება.

2010 წლის 15 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი "საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ". კონსტიტუციას დამატა ახალი, VII¹ თავი, რომლითაც განისაზღვრა თვითმმართველი ერთეულის ინსტიტუციური მოწყობის, თვითმმართველი ერთეულის შექმნის, გაუქმებისა და მისი საზღვრების შეცვლის საფუძვლები. კერძოდ, თვითმმართველი ერთეულის გაუქმებას ან მისი ადმინისტრაციული საზღვრების გადასინჯვას უნდა უსწრებდეს თვითმმართველ ერთეულთან კონსულტაციები.

შესაბამისად, ცვლილებები უნდა შევიდეს "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონშიც და სხვა საკანონმდებლო აქტებშიც (მაგ, კანონში "საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის" შესახებ), რომელთა დებულებებიც ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის ახალ რედაქციას.

3.3. პრობლემები და გამოწვევები

თუ ერთგვარად შევაჯამებთ უკანასკნელი 20 წლის განმავლობაში ამ სფეროში მიმდინარე პროცესებს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ:

- ვერ შეიქმნა დემოკრატიული მართვის ფორმები ადგილობრივ დონეზე;
- არსებული მართვის პრინციპები ადგილობრივ დონეზე ვერ უზრუნველყოფს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, განსაკუთრებით ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ძალაუფლების გადაჭრაბებული ცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებათა შეზღუდვის ფონზე;
- ქვეყანას არ გააჩნია თვითმმართველობის რეფორმის გრძელვადიანი ხედვა, უფრო მეტიც, მიუხედავად ევროკავშირის წინაშე აღებული ვალდებულებისა, ხელისუფლება არ გეგმავს ასეთი ხედვის შემუშავებას.

დამოუკიდებლობის მთელ პერიოდში (1991 წლიდან მოყოლებული) ვერ მოხერხდა ქვეყნის ინსტიტუციური მოწყობის ერთიანი ხედვის და ძირეული პრინციპების შემუშავება. ქვეყანაში სხვადასხვა პერიოდში, სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარე რეფორმები ურთიერთწინააღმდეგობით ხასიათდება: ხშირად ხდება ერთხელ აღებული კურსის ცვლა ცენტრალიზაციისა თუ დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ცალკეულ წარმატებებს ხშირად მოსდევს სტაგნაციის ეტაპები და ხშირად უკან დაბრუნება მმართველობის ძველი ფორმებისაკენ. თუ ერთმანეთს შევადარებთ 1991, 1998, 2002 და 2006 წლების მოდელებს, დავინახავთ რომ

³ საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2007 წელი), ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2008; საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2008 წელი), ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2009.

თვითმმართველობათა უფლებები ხან იზრდებოდა ხან მცირდებოდა – მაგალითისათვის, თუ 1998 წელს რაიონულ დონეს მართვის რეალური ბერკეტები გააჩნდა, 2002 წლიდან მისი საქმიანობა მხოლოდ ფორმალური იყო (ე.წ. ასოცირებული საკრებულოების მოდელი), ხოლო 2006 წელს რაიონული დონე თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ გამოცხადდა.

ბოლო წლებში, ჯერ ქვეყანაში პოსტრევოლუციური ეიფორიის, ხოლო შემდეგ გაძლიერებული პოლიტიკური კრიზისის ფონზე, ნაკლებმოსალოდნელი იყო, რომ დეცენტრალიზაციის სფეროში სერიოზული წარმატებები იქნებოდა მიღწეული. უფრო მეტიც, შეინიშნება გარკვეული უკანდახევა ადრე აღებული კურსიდან, რაზეც ორი, ამკარად გამოკვეთილი ტენდენცია მეტყველებს:

1. დეცენტრალიზაცია კვლავ "არაპრიორიტეტული" მიმართულებაა ხელისუფლებისათვის. დაჩქარებული პრივატიზაციის, არმიის მშენებლობის, განათლების რეფორმისა და, ბოლო ხანებში გაძლიერებული სოციალური დაცვის პოლიტიკის ფონზე ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემა გერის ფუნქციას ასრულებს. ამას პირად საუბრებში არც უმაღლესი ოფიციალური პირები უარყოფენ.
2. დეცენტრალიზაციის ნაცვლად გაძლიერდა ცენტრალიზაციის პროცესი. დაიწყო თვითმმართველობის ისედაც შეკვეცილი უფლებების კიდევ უფრო შეზღუდვა. თუ 2005-2006 წლებში ეს ზეწოლა უფრო არაფორმალურ ხასიათს ატარებდა, 2007 წლიდან შემზღუდავი დებულებები უკვე იურიდიულადაც ფორმდება ახალი საკანონმდებლო აქტებისა და ადრემილებულ კანონებში ცვლილებების შეტანის გზით.

სიტუაციას ართულებს ის გარემოებაც, რომ ქართულ საზოგადოებას მკაფიოდ ჯერ კიდევ არ აქვს წარმოდგენილი ადგილობრივი თვითმმართველობის როლი და ფუნქციები. შესაბამისად, ამ სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა ქართულ სამართლებრივ ტრადიციას (ქვედა დონეზე თემებისა და შუალედურ დონეზე რეგიონების/პროვინციების ისტორიულად, საუკუნეთა მანძილზე ჩამოყალიბებულ სისტემას) კი არ ეფუძნება, არამედ ზოგჯერ იმ ქვეყნების სამართლებრივი ანალოგიების კრებულს წარმოადგენს, რომლებსაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხანგრძლივი გამოცდილება აქვთ, ხოლო ზოგჯერ არსებითად ეწინააღმდეგება მათ.

შედეგად საქართველომ მიიღო:

- გაურკვეველი ურთიერთობანი ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებთან (განსაკუთრებით, ძირითადად აზერბაიჯანელებით დასახლებულ ქვემო ქართლსა და სომხებით დასახლებულ ჯავახეთში), სადაც დაპირისპირება ოფიციალურ თბილისსა და ადგილობრივ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ (ლეგალურ თუ კრიმინალურ) ისტებლიშმენტს შორის დროდადრო საკმაოდ მწვავედბა ხოლმე. ეფექტური ადგილობრივი და მით უმეტეს, რეგიონალური თვითმმართველობის არარსებობა საეჭვოს ხდის ქვეყნის მოსახლეობის წინაშე მდგარი სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის შესაძლებლობას;
- კანონმდებლობით მოუწესრიგებელი სტრუქტურა XX საუკუნის 90-იან წლებში გაჩენილი რეგიონში პრეზიდენტის რწმუნებულის ინსტიტუტის სახით. გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საბოლოო განსაზღვრისათვის და ქვეყნის სტაბილურობისათვის რეგიონების არსებობა აუცილებელია.

რა თქმა უნდა, აღსანიშნავია ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხის სირთულე, მით უფრო, 2008 წლის აგვისტოს ომის შემდეგ შექმნილ ვითარებაში. თუმცა, ამავე დროს, აუცილებელია მოწყობის საფუძვლების განსაზღვრა (თუნდაც დეტალიზაციის გარეშე, რაც აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონის პრობლემების პოლიტიკური გადაწყვეტის პროცესში უნდა გადაწყდეს).

მიუხედავად არსებული სიძნელეებისა, დეცენტრალიზაციის პროცესის განუვითარებლობა საქართველოში არ შეიძლება მხოლოდ გარემო პირობების შედეგად ჩაითვალოს. სახეზეა ქვეყნის ხელისუფლებაში პოლიტიკური ნების არქონა. უფრო მეტიც, მიმდინარეობს არა

დეცენტრალიზაციის, არამედ სუპერცენტრალიზაციის პროცესი, რომლის მიზანია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მაქსიმალური კონტროლის დაწესება საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროზე. უმნიშვნელოვანესი სტრატეგიული გადაწყვეტილებები მმართველი ელიტის ვიწრო ჯგუფის მიერ მიიღება და ხშირად არ არის გათვალისწინებული სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა/სტეიკჰოლდერთა ძირეული ინტერესები.

3.4. სტეიკჰოლდერები

დეცენტრალიზაციის პროცესი, ზოგი სხვა მიმართულებებისაგან განსხვავებით (უშიშროების სისტემები, თავდაცვა და სხვ.) არ წარმოადგენს მხოლოდ ხელისუფლების ინტერესის სფეროს. ცენტრალური ხელისუფლების, რეფორმის მთავარი განმახორციელებელის გარდა, დაინტერესებულ მხარეებს აქ წარმოადგენენ:

- მოსახლეობა – მთავარი სტეიკჰოლდერი, რომელიც ამავე დროს არის რეფორმების შედეგების უმთავრესი ბენეფიციარი;
- მთელი რიგი საერთაშორისო და უცხოური ორგანიზაციები და საქართველოში აკრედიტებული დიპლომატიური კორპუსი – რომელთა მანდატშიც ჩვენი ქვეყნის მიერ ნაკისრი საერთაშორისო ვალდებულებების შესრულებისა და, ზოგადად, ქვეყანაში არსებული სიტუაციის მონიტორინგი და ცვლილებების პროცესში ტექნიკური თუ ფინანსური დახმარება წარმოადგენს;
- საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული პოლიტიკური სახელმწიფოებრივი წარმონაქმნები/ავტონომიები – რომელთა სასიცოცხლო ინტერესს წარმოადგენს საქართველოს ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის, ნებისმიერი ფორმით, საბოლოო გარკვევა;
- ეთნიკური უმცირეობებით დასახლებული რეგიონები – სადაც პერმანენტულად არსებობს წინააღმდეგობები ოფიციალური თბილისის მიერ წარმოებულ პოლიტიკასთან, რაც კრიზისების პერიოდში ნათლად გამოჩნდება ხოლმე;
- რეგიონები, მუნიციპალიტეტები და დიდი და მცირე დასახლებული პუნქტები – რომელთაც, ბევრ საერთოსთან ერთად, ადგილობრივი, განსხვავებული იტერესებიც გააჩნიათ.

მოსახლეობის ინტერესებზე ამჟამად დიდ ყურადღებას არ გავამახვილბთ, ვინაიდან რეფორმის მთელი არსი და, მათ შორის, ჩვენეული ხედვა, სწორედ საზოგადოების წინაშე არსებული სირთულეების დაძლევის ისახავს მიზნად და მასზე ქვემოთ იქნება საუბარი.

საერთაშორისო აქტორები. აქ, უპირველეს ყოვლისა, მოიაზრება ევროპის საბჭო, დასავლეთის დემოკრატიული ქვეყნების საელჩოები, გაერთიანებული ერები და მისი პროგრამები, საერთაშორისო "პოლიტიკური" ტიპის ორგანიზაციები (აშშ-სა და სხვა ქვეყნების განვითარების სააგენტოები და მათი კონტრაქტორები, რომლებიც "ფინანსური" ტიპის ორგანიზაციებისაგან – საერთაშორისო ბანკები, სავალუტო ფონდი და სხვ. განსხვავებით, დემოკრატიზაციის პოლიტიკურ დაკვეთასაც ახდენენ).

ავტონომიები. მრავალი პრობლემის მიუხედავად, როგორც სახელმწიფო სისტემის მშენებლობის პროცესში, ისე, საერთოდ, ქვეყნის ცხოვრებაში, უმთავრეს პრობლემას ქმნის ურთიერთობა ცენტრსა და ავტონომიურ წარმონაქმნებს შორის.

1978 წლის კონსტიტუციით, რომლის საფუძველზეც იქნა მიღებული 1990 წლის 14 ნოემბრის კანონი გარდამავალი პერიოდის შესახებ, ავტონომიური რესპუბლიკა წარმოადგენდა ერთგვარ სახელმწიფოს სახელმწიფოში (მუხლი 79), ხოლო მათი მმართველობა განისაზღვრებოდა ადგილობრივი კონსტიტუციებით (თავი 15).

საქართველოში ეროვნულ-განმათავისუფლებელი მოძრაობის განვითარების პარალელურად, ეთნიკური ავტონომიები – აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა და სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქი – მკვეთრად დაუპირისპირდნენ საქართველოს დამოუკიდებლობის იდეას და წამოაყენეს საკუთარი სტატუსის შეცვლის პრეტენზიები, რომლებიც, სხვადასხვა ვარიანტში,

ფაქტობრივად საქართველოდან გამოყოფას ნიშნავდა. ამან წარმოშვა მწვავე კონფლიქტები, რომლებიც ორივე შემთხვევაში ომით და ამ ავტონომიათა ტერიტორიაზე ქართული სახელმწიფოს კონტროლის დაკარგვით დასრულდა.

აჭარასთან ოფიციალურ თბილისს არ აქვს ასეთი დაპირისპირება, მაგრამ გარკვეული პრობლემები აქაც გვხვდება. 2004 წლის 1 ივლისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კონსტიტუციური კანონი აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ, რომლის პირველი მუხლის მეორე პუნქტით იგი საქართველოს კონსტიტუციის განუყოფელ ნაწილადაა გამოცხადებული. პრაქტიკულად სრულად დაემთხვა ერთმანეთს ქართველ და ვენეციის კომისიის ექსპერტთა აზრი, რომლის თანახმადაც, ამ კანონის შინაარსი პირობითად თუ მიესადაგება ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსს. კომპეტენციები თბილისსა და ბათუმს შორის ფორმალურად გამიჯნულია, მაგრამ ამ კანონით აგებულია იმგვარი იერარქიული სტრუქტურა, რომელიც აჭარის ხელისუფლების ორგანოებს თბილისის ხელისუფლებაზე სრულიად დამოკიდებულად აქცევს (საქართველოს პრეზიდენტს აქვს უფლება, დაითხოვოს აჭარის უმაღლესი საბჭო, თუ ეს უკანასკნელი ვერ ახორციელებს მისთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს და ამ შემთხვევაში საბჭოს უფლებამოსილებებს შეასრულებს პრეზიდენტის მიერ დანიშნული დროებითი საპრეზიდენტო საბჭო; აჭარის მთავრობა ანგარიშვალდებულად ცხადდება საქართველოს პრეზიდენტის წინაშე და ა.შ.).

ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული რეგიონები. ავტონომიებთან ცენტრის ურთიერთობის გაუარესებამ უკანა პლანზე გადაწია თბილისის ურთიერთობა უმსხვილეს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებთან: სამცხე-ჯავახეთთან და ქვემო ქართლთან, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის 16% ცხოვრობს.

აღნიშნულ რეგიონებში რამდენიმე უმწვავესი პრობლემის გამოყოფა შეიძლება (განათლების პრობლემა არასატიტულო ეთნოსებისათვის სახელმწიფო (ქართული) ენის შესწავლის ერთიანი სტრატეგიის არარსებობის გამო; საკადრო პოლიტიკა – ამ მხრივ განსაკუთრებით მძიმე ვითარებაა შექმნილი ქვემო ქართლში – ადგილობრივი, აზერბაიჯანული კადრები მმართველობით სტრუქტურებში უმცირესობას შეადგენენ; ეთნიკური განსხვავების გამოყენება ცენტრალური ხელისუფლების პოზიციების განსამტკიცებლად და ა.შ.).

პრობლემების დროულად გადაუწყვეტელობა აღნიშნულ რეგიონებში თანდათან ძაბავს ვითარებას და პერსპექტივაში სეცესიონიზმის საფრთხეს აძლიერებს. როგორც საქართველოს პოლიტიკურ ისტებლიშმენტს, ისე საზოგადოებას დამოუკიდებლობის მთელი პერიოდის მანძილზე საკმაოდ აშფოთებდა აღნიშნულ რეგიონებში ადგილობრივი პოლიტიკური დაჯგუფებების მიერ არაერთხელ წამოყენებული ირედენტისტული მოთხოვნები. აღნიშნულ რეგიონებში მოქმედი ზოგიერთი რადიკალური დაჯგუფების საქმიანობა გვაფიქრებს, რომ ამ შიშს რეალური საფუძველი გააჩნია.

არსებული პრობლემები მეტწილად სახელმწიფოს მიერ ერთიანი სტრატეგიული თუ ტაქტიკური ხედვის არარსებობითა და სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოუწყობლობით უნდა აიხსნას, რასაც კიდევ უფრო აძლიერებს სილატაკის მაღალი დონე, მოსახლეობის სოციალური დაუცველობა, კორუფციული ურთიერთობისა და პატრიმონიალური სისტემის დომინანტი, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლისა და უსაფრთხოების სისტემების სისუსტე და რეალური თვითმმართველობის არარსებობა. თუ ეღუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში კლანური ურთიერთობები, პოლიტიკური გარიგებები და კორუფციის მაღალი დონე მეტ-ნაკლებად აბალანსებდა არსებულ წინააღმდეგობებს, 2003 წლის შემოდგომაზე თბილისში ხელისუფლების ცვლამ ვითარება კვლავ დაძაბა – სამცხე-ჯავახეთისა და ქვემო ქართლის ეთნიკური უმცირესობების წარმომადგენლები შიშობდნენ, რომ ოფიციალური თბილისი ადადგენდა XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში არსებულ ეთნოცენტრული ნაციონალიზმის კურსს.

ამკარაა, რომ მართვის ძველი მეთოდები მომავალში აღარ გაამართლებს და აუცილებელია ახალი, ერთიანი, ყოვლისმომცველი სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბება, რომელიც არსებული სისტემის რეფორმირების გზით გადაწყვეტს ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში

წლობით დაგროვილ პრობლემებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მოსალოდნელია ეთნიკურ უმცირესობათა განწყობების რადიკალიზაცია, რომელიც ქვეყანაში წარმოქმნილი პირველივე კრიზისის დროს სერიოზულ პრობლემებს შეუქმნის ქართულ სახელმწიფოს.

რეგიონები. საქართველოს სხვა რეგიონები არანაკლები პრობლემების წინაშე დგანან. მართალია, აქ არ შეიმჩნევა ცენტრთან ძლიერი პოლიტიკური (ავტონომიებში) თუ ეთნიკური (ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებულ რეგიონებში) დაპირისპირებები, მაგრამ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული პრობლემის მოუგვარებლობა პერსპექტივაში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ახალი კონფრონტაციის წარმოქმნას შეუწყობს ხელს. რეგიონების წინაშე არსებული პრობლემების მოგვარება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ქვეყანაში მუნიციპალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პროცესის დაჩქარებაზე.

თბილისი, როგორც საქართველოს დედაქალაქი და ქვეყნის უმსხვილესი დასახლება, სადაც რეალურად ქვეყნის მოსახლეობის დაახლოებით ნახევარი ცხოვრობს, არის განსაკუთრებული სტატუსის მქონე ქალაქი, მიუხედავად ამისა, ქალაქის მმართველობის სისტემა დამოუკიდებლობის პერიოდში კვლავ უცვლელი რჩება და ამკარად ვერ პასუხობს თანამედროვე მოთხოვნებს. უფრო მეტიც, დედაქალაქის შესახებ რეგულაციები წინააღმდეგობაში მოდის თვით იმ მწირ ნორმატიულ ბაზასთან, რომელიც ქვეყანაში არსებობს.

სხვა **დასახლებული პუნქტები.** ასევე გაურკვეველია სოფლების, თემების (ორი ან მეტი დასახლების – ძირითადად რამდენიმე სოფლის – გაერთიანება), დაბების (არანაკლებ 3000 მოსახლისაგან შემდგარი დასახლება, რომელიც ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკურ-კულტურული ცენტრის ფუნქციებს) და ქალაქების (არანაკლებ 5000 მოსახლისაგან შემდგარი მსხვილი დასახლება, რომელსაც გააჩნია საქალაქო მეურნეობა და წარმოადგენს ეკონომიკურ და კულტურულ ცენტრს) სტატუსი და განვითარების პერსპექტივა.

ყველა ამ დაინტერესებულ მხარეს სხვადასხვა ინტერესი და გავლენა გააჩნია:

- საზოგადოება ყველაზე გავლენიან აქტორს წარმოადგენს, მაგრამ მხოლოდ ფორმალურად – მოსახლეობის დიდი ნაწილი ვერ ფლობს საჭირო ინფორმაციას და არ არის დარწმუნებული, რომ რამის შეცვლა შეუძლია. ხშირ შემთხვევაში არ არსებობს ელემენტარული ცოდნაც არსებულ სიტუაციასთან დაკავშირებით და უკმაყოფილება (თანაც ყველაზე რადიკალური ფორმის) მხოლოდ მაშინ ვლინდება, როცა არსებული სისტემა ამკარა პრობლემებს ქმნის (წყალმომარაგების მკვეთრი გაუარესება და მომსახურების გაძვირება სასოფლო დასახლებებში, კომუნალური მომსახურების ღირებულებების მკვეთრი ზრდა და ა.შ.);
- საერთაშორისო ორგანიზაციების უმეტესობა, ისევე როგორც ხელისუფლება, დეცენტრალიზაციას არ მიიხედავს ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტად და ხშირ შემთხვევაში მოქმედი სისტემის მცირე სახეცვლილებით (ტრენინგები, მუნიციპალიტეტთა მოკლევადიანი ტექნიკური დახმარების პროგრამები და სხვ.) ცდილობს გადაწყვიტოს თვითმმართველობის მოუქნელი სტრუქტურის არაეფექტური მოქმედების შედეგად გაჩენილი სირთულეები;
- სეპარატისტული რეგიონები თავს ოფიციალურად აღარ მიიჩნევენ საქართველოს ნაწილად და გარე ძალების (რუსეთის შეიარაღებული ძალები) დახმარებით ცდილობენ დააკანონონ სტატუსს ქვო;
- ადგილობრივი თვითმმართველობები არ ფლობენ არც უნარს და არც საზოგადოებრივ მხარდაჭერას, რათა მოითხოვონ თავიანთი უფლებების გაზრდა. ამას გარდა, ისინი, როგორც პოლიტიკურად, ისე ეკონომიკურად, სრულად არიან დამოკიდებულნი ცენტრზე და მასთან დისკუსიაში შესვლასაც კი ვერ ბედავენ.

4. არსებული ხედვები

4.1. საერთაშორისო საბაზისო ღირებულებები

დასავლეთ ევროპის ქვეყნებმა 1968 წელს მიიღეს დეკლარაცია თვითმმართველობის უფლებების შესახებ, რომელსაც 1981 წლიდან კონვენციის სახე მიეცა და სავალდებულო გახდა ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნებისათვის. 1984 წელს, რომის უმაღლესი დონის შეზღვედრისას, ევროგაერთიანების წევრი ქვეყნების მიერ აღიარებულ იქნა *ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია*, რომელიც 1985 წელს კონვენციად იქცა. ქარტია ითვალისწინებს ოთხი ტიპის ავტონომიის (პოლიტიკური, ეკონომიკური, ადმინისტრაციული, ფინანსური) არსებობას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ძველი დემოკრატიის ქვეყნები მნიშვნელოვნად განსხვავდებიან საქართველოსაგან. ევროპასა თუ აშშ-ში დემოკრატიული პროცესების გაძლიერების მომენტიანობის უკვე მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებული იყო ამ ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რუკა და უფლებების გადაცემა არსებული რეალობის ფარგლებში მიმდინარეობდა.

ახალი დემოკრატიის ქვეყნებში აღნიშნული საკითხი ჯერ კიდევ არ არის მოგვარებული. ტოტალიტარული მემკვიდრეობის ერთ-ერთ გამოვლენად უნდა ჩაითვალოს ამ ქვეყანათა არაადეკვატური ტერიტორიული მოწყობა. ადმინისტრაციული ერთეულები ხშირად იქმნებოდა არა იტორიული მემკვიდრეობის გათვალისწინებით, არამედ კონიუქტურული მოსაზრებებიდან გამომდინარე, და მართვის ავტორიტარული სისტემის გაძლიერებას და ძალაუფლების მაქსიმალურ კონცენტრაციას ისახავდა მიზნად.

ამის ნათელი დადასტურებაა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში რაიონული დონის შემოღება. თავის დროზე, მმართველობის ეს დონე ჩამოყალიბდა, როგორც ე.წ. სამეურნეო-ეკონომიკური რგოლი და ამა თუ იმ ტერიტორიაზე მმართველი (და ერთადერთი) პოლიტიკური პარტიის წევრთა რაოდენობაზე იყო დამყარებული. სოციალისტური ეკონომიკის საბაზრო ეკონომიკად ტრანსფორმაციის პროცესმა და მრავალპარტიული მართვის მოდელზე გადასვლამ რაიონულ დონეს გამოაცალა როგორც პოლიტიკური, ისე ეკონომიკური არსებობის საფუძველი და დღეისათვის იგი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგონებზე, ხშირად უკანონო, ზეწოლის ინსტრუმენტს წარმოადგენს (ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საარჩევნო პერიოდში; ფინანსური რესურსების ცენტრალიზებული, არაადეკვატური გადანაწილება, და, აქედან გამომდინარე, კორუფციული მექანიზმების გაძლიერება და ა.შ.).

ორიოდ სიტყვით შევეხოთ უცხოეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობას. ყველა შემთხვევაში გამოსადეგი, ერთიანი მოდელი არ არსებობს. სახელმწიფო თვითონ განსაზღვრავს თავისთვის ოპტიმალურ სისტემას, თუმცა, გარკვეული კანონზომიერების გამოყოფა შესაძლებელია.

პატარა ქვეყნები, სეპარატიზმის აღმოცენების შიშით, გაურბიან ქვეყნის ფედერალურ მოწყობას, რადგან, როგორც წესი, მათ უფრო უჭირთ აღნიშნული პრობლემის დაძლევა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, მრავალფეროვნება ერთ დონეზე (ე.წ. ასიმეტრიული ფედერალიზმი) დიდ სიძნელეებს ქმნის. ამავე დროს, საჭიროა ცალკეული დონეების ფუნქციების ნათლად განსაზღვრა. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ერთხელ მიღებული სურათი აღარ შეიცვლება.

4.2. სუბნაციონალური დონეები და მოსახლეობის რაოდენობა

ტერიტორიული მოწყობის მეორე უმთავრეს საკითხს წარმოადგენს მმართველობისა თუ თვითმმართველობის დონეების რაოდენობის განსაზღვრა. აქაც გარკვეულ კანონზომიერებასთან გვაქვს საქმე. მიუხედავად იმისა, როგორია ქვეყნის მოწყობა, ფედერალური თუ უნიტარული, შესაძლებელია ქვეყნების დაჯგუფება დონეების რაოდენობის მიხედვით.

მიუხედავად დიდი სიჭრელისა, ქვეყნებს ბევრი საერთოც აქვთ. ისინი პირობითად რამდენიმე ჯგუფში ერთიანდებიან ქვეყნების ტერიტორიის სიდიდისა და მოსახლეობის რაოდენობიდან გამომდინარე.

ევროპის დიდ ქვეყნებსა და აშშ-ში მმართველობის სამი დონე არსებობს (შტატი/მხარე, საგრაფო/რაიონი და მუნიციპალიტეტი). ეს გამოწვეულია მართვის მაღალი ეფექტიანობის მიღწევის სურვილით. ევროპის პატარა ქვეყნები (3-15 მლნ. მცხოვრები) ორი დონით კმაყოფილდებიან (მხარე/რაიონი და მუნიციპალიტეტი), რადგან მესამე დონის შექმნა მათთვის მხოლოდ უფრო დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, ხოლო მათი ეფექტიანობა ძალზე დაბალია. მცირე (მათ შორის, ე.წ. ჯუჯა სახელმწიფოები) ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის მხოლოდ ერთი (მუნიციპალური) დონე არსებობს.

დიდი მრავალფეროვნების მიუხედავად, გარკვეული კანონზომიერებაა დაცული სუბნაციონალური ერთეულების სიდიდის მხრივაც (იგულისხმება როგორც მოსახლეობის რაოდენობა, ისე ტერიტორია):

1. რეგიონალური დონე, რომელიც დიდ ქვეყნებში არსებობს, ყველაზე მსხვილ წარმონაქმნს ქმნის. მათი მოსახლეობა მერყეობს 1-დან (დიდი ბრიტანეთი, საბერძნეთი, ჩეხეთი) 5-6 მლნ. (აშშ-ის შტატები, გერმანიის ლანდები) მცხოვრებამდე. საშუალოდ აქ 2-3 მლნ მცხოვრებია (საფრანგეთი, იტალია, კანადა, ესპანეთი, პოლონეთი).
2. ე.წ. შუალედური დონის (საგრაფო, მხარე, რაიონი) მოსახლეობა 100 ათასიდან (აშშ, პოლონეთი, ესტონეთი) 1 მლნ-მდე (ესპანეთი, ნიდერლანდები) მცხოვრებია. საშუალოდ აქ ორი ჯგუფის გამოყოფა შესაძლებელია: 200-400 ათასი (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, შვედეთი, დანია, ლიტვა, საბერძნეთი, შვეიცარია, ირლანდია, ფინეთი) და 500-600 ათასი (საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, რუმინეთი) მცხოვრები. შედარებისათვის, საქართველოს მხარეებში (იმერეთი, სამეგრელო, კახეთი და ა.შ.) მოსახლეობის საშუალო რიცხვი 350 ათას მცხოვრებს შეადგენს.
3. ქვედა, მუნიციპალური დონე ასევე დიდი ვარიანტით ხასიათდება. მოსახლეობის რაოდენობის სტანდარტი სხვადასხვა ქვეყნებისათვის სხვადასხვაგვარია და მერყეობს 2 ათასიდან (საფრანგეთი, პორტუგალია, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, შვეიცარია) 20 ათასი ან მეტი (ირლანდია, ნიდერლანდები, შვედეთი, ლიტვა, ბულგარეთი) მცხოვრების ფარგლებში. საერთოდ კი, საშუალოდ, მუნიციპალიტეტების მცხოვრებთა რაოდენობა 7-18 ათასია (აშშ, გერმანია, იტალია, სკანდინავიისა და ბალტიის თითქმის ყველა ქვეყანა, პოლონეთი, ბალკანეთის ქვეყნების უმრავლესობა, რუსეთი და სხვ.).

თითოეული ქვეყანა, ამ მხრივ, მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი თავისებურებებით გამოირჩევა. მაგალითისათვის, ევროპის ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ერთნაირი სტრუქტურა და უფლებები არ გააჩნიათ. თუმცა, ევროპის თითქმის ყველა სახელმწიფოში (4 გამონაკლისის გარდა) თვითმმართველობის I (მუნიციპალური, ქვედა) დონეზე მოსახლეობის რაოდენობა მერყეობს 7-8 ათასიდან 30 ათასის ფარგლებში.

- 1963-1985 წლებში დიდ ბრიტანეთში ჩატარდა დიდი სტრუქტურული ცვლილებები. გაერთიანებული სამეფოს ყველა წევრმა (ინგლისი, შოტლანდია, ჩრდ. ირლანდია, უელსი) თავიანთი სისტემები შექმნა. მათ საერთო ნიშანს წარმოადგენს ორი დონის (საგრაფო/ქალაქი და სამრეველო/სასოფლო) არსებობა. გამონაკლისია ჩრდ. ირლანდია, სადაც 1973 წლიდან მხოლოდ ერთი დონე არსებობს. გაუქმდა "დიდი ლონდონის" და სხვა დიდი აგლომერაციების სისტემა. უდაბლეს დონეს წარმოადგენს სასოფლო მრეველები (დაახლოებით 10 ათ. ერთეული). განსხვავებული მდგომარეობაა ლონდონში, სადაც მოხდა 32 რაიონული საბჭოს მუშაობის კოორდინაცია.
- გერმანიაში ანალოგიური რეფორმა 1965-1977 წლებში ჩატარდა. მოხდა წვრილი ერთეულების გამსხვილება ან საერთო კავშირების შექმნა. დღეისათვის ქვეყანაში დაახლოებით 1.000 ასეთი კავშირია. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკა იყოფა 11 მიწად (665 ათასიდან 16,703 მლნ-მდე მცხოვრები), 237 ოლქად და 91 ქალაქად და ავტონომიურ რაიონად (თითოეულში 100-

500 ათასი მცხოვრები, საშუალოდ – 160 ათასი), 8506 თემად (500-დან 500 ათასამდე მცხოვრები, საშუალოდ – 8 ათ.).

- ევროპის პატარა ქვეყნებში (მაგ, დანია), ერთი ქალაქი არ იყოფა რამდენიმე მუნიციპალიტეტად. პირიქით, გარეუბნები უერთდება ცენტრს. დანიაში არსებობს მცირე მუნიციპალიტეტთა სისტემა (4-6 ათასი მცხოვრები). რეგიონებში 200 ათასი და მეტი მცხოვრებია. დედაქალაქი, კოპენჰაგენი, პრინციპულად არ განსხვავდება რეგიონებისგან. აღნიშნული სისტემა ქვეყანაში 1970 წელს შეიქმნა.
- შვეციაში, 1977 წლის კანონით, შემცირდა მუნიციპალიტეტთა ოდენობა. 50-იან წლებში მათი რიცხვი 2.500 იყო, ახლა 284-მდე დავიდა (3-დან 700 ათასამდე მცხოვრები, საშუალოდ – 33 ათასი). მმართველობის მეორე დონეს 23 ოლქი ქმნის (560 ათასიდან 1.6 მლნ-მდე მოსახლეობით).
- ნიდერლანდები იყოფა პროვინციებად და მუნიციპალიტეტებად (702 ერთეული, 500-დან 400 ათასამდე მცხოვრები). ქვეყნის 1887 წლის კონსტიტუციით, ნებისმიერი კანონის მიღებისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო პროვინციის ინტერესები. დღეისათვის პროვინციათა უფლებები მცირდება, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსირებაზეა დამოკიდებული.

ქვეყნების მიხედვით ასეთივე სიჭრელით გამოირჩევა თითოეული ქვეყნის სუბნაციონალური დონის უფლებამოსილებანი. ესპანეთში ყველა მხარეს გააჩნია საკუთარი შინაგანაწესი, ე.წ. "ჯიბის კონსტიტუციები", რომლებიც შედგენილია ორმხრივი შეთანხმების საფუძველზე, განეკუთვნება "საკონსტიტუციო ბლოკს" და ძნელად იცვლება. ავტონომიებს, გერმანიისაგან განსხვავებით, გააჩნიათ საკანონმდებლო ინიციატივის უფლება. როგორც წესი, საერთო ტენდენციიდან გამომდინარე, თითოეული ავტონომია ითხოვს ისეთსავე უფლებებს, როგორიც ზოგიერთ პრივილეგირებულ ავტონომიას გააჩნია. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელნიც აფართოებენ თავიანთ უფლებებს. ამ პროცესს ესპანეთში "წიწილების თამაში" ეწოდება. პერსპექტივაში საფრთხე აშკარაა – დადგება დრო, როცა ავტონომიებს აღარ დააკმაყოფილებთ სახელმწიფოსგან დელეგირებული უფლებები.

მიუხედავად ამისა, ყველა დემოკრატიული ქვეყნის ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრუქტურებს ბევრი რამ აერთიანებს. მაგალითად, დიდ ქალაქებს და, განსაკუთრებით, დედაქალაქებს, სადაც სახელმწიფო კონტროლი დიდია, გააჩნიათ განსაკუთრებული სტატუსი და ა.შ.

დედაქალაქების (და დიდი ქალაქების) მართვის დეცენტრალიზების საკვანძო საკითხს წარმოადგენს მათი მმართველობის პირველადი ერთეულების ოპტიმალური რაოდენობის დადგენა, რაც მრავალ ფაქტორზეა დამოკიდებული. ევროპის ქალაქების პრაქტიკა ამ მხრივ მეტად ჭრელ სურათს იძლევა, თუმცა, გარკვეული კანონზომიერების დანახვა მაინც შესაძლებელია.

ევროპის მცირე ქვეყნების დედაქალაქთა უმეტესობაში ადმინისტრაციული ერთეულის მოსახლეობა მერყეობს 30-დან 60 ათას მცხოვრებამდე (ბრატისლავა, ოსლო, ვენა, ვილნიუსი, სტოკჰოლმი, ამსტერდამი, ბრიუსელი, სოფია, ტალინი, ზაგრები, სკოპიე და ა.შ.).

ევროპის დიდი ქვეყნების დედაქალაქებში, რომლებიც თავისთავად წარმოადგენენ მეგაპოლისებს, ტერიტორიულ ერთეულებში მცხოვრებთა რიცხვი ვარირებს 90-დან 140 ათასამდე (ლონდონი, ვარშავა, პარიზი, მადრიდი, რომი).

ყველა ამ ქალაქთა აბსოლუტურ უმრავლესობაში (მცირე გამონაკლისის გარდა) ტერიტორიული ერთეულები თვითმმართველობებს წარმოადგენენ. უკიდურეს შემთხვევაში, მათ მინიჭებული აქვთ მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული ფუნქციები მაინც.

4.3. საქართველოში არსებული ზოგადი ხედვა

90-იანი წლების II ნახევრიდან ქართულ პოლიტიკურ წრეებში გამოიკვეთა ცალკეული მოსაზრებები ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და თვითმმართველობის საკითხებთან დაკავშირებით. მაგრამ თუ თვალს გადავაკლებთ წარმოდგენილ მოსაზრებებს, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ისინი ძირითადად პოლიტიკური დეკლარაციების ფორმას ატარებს და ნაკლებად ეფუძნება სხვა მნიშვნელოვან სოციალურ, ისტორიულ, კულტურულ და ეკონომიკურ ფაქტორებს.

პოლიტიკურ ელიტას საქართველოში ჯერ კიდევ ბოლომდე არ აქვს გააზრებული, თუ როგორი უნდა იყოს მომავალში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა და რა უფლება-მოვალეობანი უნდა გააჩნდეს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს.

დეცენტრალიზაციის პროცესში არც სხვა ქვეყნებში აპრობირებული სისტემების პირდაპირი გადმოღება იქნება მართებული. ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება ქვეყანაში არსებულ ტრადიციას და საჭიროებას უნდა ეფუძნებოდეს.

ყველაფერი დამოკიდებულია იმაზე, თუ თვითმმართველობის როგორი სისტემის შექმნა სურს სახელმწიფოს. ამ შემთხვევაში, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს, თუ რა ფუნქციები უნდა გააჩნდეს მუნიციპალურ ერთეულებს და მხოლოდ ამის შემდეგ ჩამოყალიბდეს შესაბამისი სტრუქტურა. მიმდინარე რეფორმის მიზნები და, შესაბამისად, მიმართულებები სწორედ ძირეული ხედვის საფუძველზე უნდა გამოიკვეთოს.

ექსპერტთა და პრაქტიკოსთა წრეებში კვლავაც მიმდინარეობს კამათი ამა თუ იმ მოდელის უპირატესობის შესახებ. სამწუხაროდ, ასეთი დებატები, როგორც წესი ცალკეულ, ფორმალურ თუ არაფორმალურ შეხვედრებზე იმართება, მაგრამ შემდგომ არ ხდება მათი დაფიქსირება და გამოცემა საზოგადოებაში გავრცელების მიზნით. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დამოუკიდებელი ექსპერტები ცდილობენ საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელშეწყობით განავითარონ თავიანთი ხედვები, თუმცა ხელისუფლების მხრიდან ასეთ საკითხებზე რეაგირება არ ხდება.⁴

ზოგადად დისკუსიებში ორი მოსაზრება იკვეთება:

- ერთნი მხარს უჭერენ მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარის მქონე მუნიციპალიტეტთა არსებობას, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების ინტერესებს. მათი აზრით:

1. თვითმმართველი ერთეულების გამსხვილების პირობებში სოფლის მოსახლეობასა და თვითმმართველობას შორის ურთიერთობა დისტანცირებული გახდა. ხშირად, სოფლისთვის ელემენტარული პრობლემების მოსაგვარებლად სოფლის მცხოვრებთ ადმინისტრაციულ ცენტრში ჩასვლა უწევთ (განსაკუთრებით პრობლემური აღმოჩნდა ადმინისტრაციული ერთეულების გაერთიანება მაღალმთიანი რეგიონებისთვის. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ცენტრში – დუშეთში კონკრეტული მომსახურების მისაღებად მოქალაქეებს ჩამოსვლა უხდებათ ხევსურეთიდან, საიდანაც გადაადგილება უკიდურესად პრობლემურია – თავად საკრებულოს მაჟორიტარი დეპუტატებიც ვერ ახერხებენ იმ ტერიტორიულ არეალთან კონტაქტს, რომელმაც ისინი აირჩია).

2. ვითარებას ართულებს კომუნიკაციასა და სატრანსპორტო საშუალებებთან დაკავშირებული პრობლემები საქართველოს მრავალ რეგიონში, სადაც, მაგალითად, ზამთრის პირობებში, მოსახლეობას ფიზიკურად არ აქვს ადმინისტრაციულ ცენტრთან დაკავშირების საშუალება. დაიკარგა თვითმმართველობის ძირითადი უპირატესობა – მოსახლეობა თითქმის აღარ იცნობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელ პირებს.

⁴ საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი, პროექტი საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავება, 2005; საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, პროექტი ქალაქ თბილისის ეფექტური მართვა, 2005; საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობილი კონცეფცია, 2010.

3. ქალაქები და სოფლები მოქცეულია ერთ ტერიტორიულ ერთეულში, ექსპერტების აზრით კი, საეჭვოა მუნიციპალიტეტმა ერთნაირად იზრუნოს როგორც სოფლის, ისე ქალაქის განვითარებაზე. დღესდღეობით, როგორც განსხვავებული ინფრასტრუქტურისა და შესაძლებლობის გამო, ასევე წმინდა პოლიტიკური მოსაზრებებიდან გამომდინარე, მეტი ყურადღება მიექცევა იმ ზონას, სადაც უფრო მეტი ამომრჩეველია.

- არსებობს განსხვავებული მოსაზრებაც – აუცილებელი იყო მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მომხდარიყო მწირი რესურსების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტურობის გაზრდა. შედეგად:

1. გამსხვილებასთან ერთად, შესაძლოა, ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკურად უფრო მდგრად გაერთიანებებამ ჩამოყალიბდეს. გამსხვილების პირობებში უფრო მარტივი უნდა იყოს ფინანსური რესურსების მობილიზება, ეკონომიკური საქმიანობის წარმართვა და, საბოლოო ჯამში, მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებაც.

2. კვალიფიციური კადრების დეფიციტის პირობებში გამსხვილებული თვითმმართველობის ორგანოების დაკომპლექტება უფრო ადვილია.

3. გამსხვილების შედეგად შემცირდა ბიუროკრატია. თითოეულ რაიონს აღარ ჰყავს რამდენიმე წვრილი ხელმძღვანელი რგოლი და შესაბამისად, მაკონტროლებლების დიდი რაოდენობა.

გამსხვილების შედეგებს თვალსაჩინოდ ასახავს მუნიციპალიტეტთა მოსახლეობის რაოდენობა. თუ ადრე არსებული პირველი დონის თვითმმართველობებში საშუალოდ 4.354 მცხოვრები იყო, დღეისათვის არსებული თვითმმართველი ერთეულის (ყოფილი რაიონის – დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მოსახლეობის საშუალო მაჩვენებელი თბილისის ჩათვლით 66.235 ადამიანს შეადგენს, ხოლო თბილისის გაუთვალისწინებლად – 48.380-ს. შედარებისათვის: ევროპის ქვეყნების აბსოლუტურ უმრავლესობაში (ევროსაბჭოს 47 წევრი ქვეყნიდან 40-ში), ასევე რიგი განვითარებული ქვეყნის (აშშ, იაპონია და ა.შ.) მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 7-დან 18 ათასამდე მცხოვრებია.

მოსახლეობისაგან დაშორების შედეგად წარმოქმნილი აღნიშნული პრობლემების ნაწილობრივი მოგვარების მიზნით დაიწყო მუნიციპალიტეტებში ტერიტორიული ორგანოების შექმნა, რომლებიც მოწოდებულნი არიან შეასრულონ მცირე მუნიციპალიტეტების ფუნქციები წარმომადგენლობითი ორგანოს, დამოუკიდებელი ბიუჯეტისა და რეალური კომპეტენციების არარსებობის პირობებში, რაც არა მარტო თვითმმართველობის პრინციპების დარღვევაა (ვინაიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტიის თანახმად იქ, სადაც არსებობს აღმასრულებელი სტრუქტურა, უნდა არსებობდეს დამოუკიდებელი ბიუჯეტი და მისი მაკონტროლებელი წარმომადგენლობითი ორგანო), არამედ არარეალისტურიცაა განხორციელების თვალსაზრისით.

ასეთ პირობებში, როცა რაიონული დონე მეტად დიდია თვითმმართველობებისათვის და ამავე დროს არ გააჩნია გაზრდილი უფლებამოსილებების შესასრულებლად საჭირო რესურსები, ჩნდება ადგილობრივი ხელისუფლების მეტისმეტი პოლიტიზაციის საფრთხე, რაზეც ევროპის საბჭოც მიუთითებს (დოკ. 10779).

ამავე დროს, არსებული სისტემა თანდათან ავლენს თავის არაეფექტურობას, რის გამოც უკვე სახელისუფლებო წრეებში გაისმის არსებული სისტემის გადასინჯვის მოწოდება. გარკვეულ ცვლილებებს ითხოვენ თვითონ ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებიც.

ამკარაა, რომ არსებული სისტემა ვერ მოახერხებს მისთვის მინიჭებულ ფუნქციათა განხორციელებას და დღის წესრიგში დადგება ისეთი საკითხები, როგორიცაა:

- რეგიონული მმართველობის ჩამოყალიბება,
- მუნიციპალიტეტების უფრო მცირე ერთეულებად დაშლა.

მაგრამ სანამ ქვეყანაში არ გაჩნდება პოლიტიკური დაკვეთა და, შესაბამისად, პოლიტიკური ნება, გადაიჭრას ამ სფეროში არსებული საკითხები, ნაკლებსავარაუდოა რეალურად ხელშესახები წარმატების იმედი გვექონდეს. მოსალოდნელია, რომ სისტემის რეალურ რეფორმირებაზე მუშაობა დაიწყება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც არსებული სტრუქტურები სრულად გამოავლენს თავის არაეფექტურობას.

5. შესაძლო ალტერნატივების ანალიზი

5.1. არსებული ვარიანტები

თუ გავითვალისწინებთ საერთაშორისო პრაქტიკას და საქართველოს ტერიტორიისა და მოსახლეობის რაოდენობას, შესაძლებელია ვიმსჯელოთ ერთი ან ორი სუბნაციონალური სახელისუფლებო რგოლის შექმნის შესაძლებლობაზე. ამ შემთხვევაში თეორიულად შესაძლებელია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის რამდენიმე მოდელზე საუბარი, ანუ გასული საუკუნის 90-იანი წლების შუახანებიდან საქართველოში შემუშავებული ხედვების გაერთიანება რამდენიმე ჯგუფად.

ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ესა თუ ის მოდელი, რა თქმა უნდა, გარკვეული სახეცვლილებით, დღეისათვის დანერგილია ზოგ პოსტკომუნისტურ ქვეყანაში (ლიტვა, სომხეთი და სხვ.) და თითოეულს გააჩნია როგორც ძლიერი, ისე სუსტი მხარეები.

ა. ერთი სუბნაციონალური დონე:

I მოდელი – თვითმმართველობა ხორციელდება ყველა დასახლებულ პუნქტში – იქმნება 3.600 თვითმმართველი ერთეული;

II მოდელი – თვითმმართველობა ხორციელდება 2006 წლამდე არსებულ ქვედა დონეზე – აღდგება 1.000 თვითმმართველი ერთეულის სისტემა;

III მოდელი – თვითმმართველობა ხორციელდება ერთეულებში, რომლებიც უფრო მსხვილია, ვიდრე 2006 წლამდე არსებული თემები (და, შესაბამისად, გააჩნია მეტი რესურსი), მაგრამ უფრო მცირეა, ვიდრე დღევანდელი, ყოფილი რაიონების ბაზაზე არსებული მუნიციპალიტეტები (შესაბამისად, უფრო ახლოს დგას მოსახლეობასთან) – იქმნება 300-მდე თვითმმართველი ერთეული;

IV მოდელი – თვითმმართველობა ხორციელდება დღევანდელი მუნიციპალური მოწყობის საფუძველზე (2006 წლის მოდელი) – 65 ერთეული.

ბ. ორი სუბნაციონალური დონე – თემი-რაიონი:

V მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს ყველა დასახლებულ პუნქტში და დღევანდელი მუნიციპალიტეტების დონეზე – 3.600 I დონის და 65 II დონის ერთეული;

VI მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს 2006 წლამდე არსებულ მუნიციპალიტეტებში და ძველი რაიონების დონეზე (1997 წლის მოდელი) – 1.000 I დონის და 65 II დონის ერთეული;

VII მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს გამსხვილებული თემებისა და დღევანდელი მუნიციპალიტეტების დონეებზე – 300 I დონის და 65 II დონის ერთეული;

გ. ორი სუბნაციონალური დონე – თემი-რეგიონი:

VIII მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს ყველა დასახლებულ პუნქტში, ხოლო მეორე დონეს ქმნის რეგიონი – 3.600 თვითმმართველობა და 12 რეგიონი და ავტონომიური წარმონაქმნი;

IX მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს 2006 წლამდე არსებულ თემებში, ხოლო მეორე დონეს ქმნის რეგიონი – 1.000 თვითმმართველობა და 12 რეგიონი და ავტონომიური წარმონაქმნი;

X მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს გამსხვილებულ თემებში, ხოლო მეორე დონეს ქმნის რეგიონი – 300 თვითმმართველობა და 12 რეგიონი და ავტონომიური წარმონაქმნი;

XI მოდელი – თვითმმართველობა არსებობს დღევანდელ მუნიციპალურ დონეზე, ხოლო მეორე დონეს ქმნის რეგიონი – 65 თვითმმართველობა და 12 რეგიონი და ავტონომიური წარმონაქმნი;

მოდელი	3.600 დასახლება	1.000 ერთეული (1997წ. დაყოფით)	300 ერთეული	65 ერთეული (2006წ. დაყოფით)	12 მხარე (რეგიონი)
I	X				
II		X			
III			X		
IV				X	
V	X			X	
VI		X		X	
VII			X	X	
VIII	X				X
IX		X			X
X			X		X
XI				X	X

პირველ რიგში განვიხილოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც ხელისუფლების უდაბლესი (პირველადი) დონის გარშემო არსებული მოსახრებები.

თითოეული ამ ვარიანტის ანალიზი ქვემოთაა მოცემული. შეფასებულია თითოეულის ძლიერი და სუსტი მხარეები. თითოეული მათგანის შეფასება განხორციელდა დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფის მიერ II თავში აღწერილი კრიტერიუმების საფუძველზე.

5.2. I მოდელი – მუნიციპალიტეტთა რიცხვის ზრდა მათი შემდგომი დაყოფის გზით

ეს ვარიანტი გულისხმობს თვითმმართველობის დონედ დასახლებების განსაზღვრას. დღეისათვის საქართველოს იურისდიქციას დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე არსებობს 3.600-ზე მეტი დასახლება (სოფელი, დაბა, ქალაქი). აქცენტის გადატანა პირველად დონეზე კიდევ უფრო გააძლიერებს ამ ტენდენციას, რაც დასახლებებისა და თვითმმართველი ერთეულების ურთიერთდამხვევით შეიძლება დასრულდეს.

ამ მოდელის ძლიერი მხარეები იქნება:

- ა) თვითმმართველობის ორგანოებისა და თვითმმართველი ერთეულების მაქსიმალური სიახლოვე მოსახლეობასთან;
- ბ) თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების, ტრადიციის და დასახლების სპეციფიკის მაქსიმალური გათვალისწინების შესაძლებლობა;
- გ) რეფორმის გატარება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაში პირდაპირი ადმინისტრაციული ჩარევის გარეშე.

ამ მოდელის სუსტი მხარეა წვრილი თვითმმართველი ერთეულების რესურსების შეუსაბამობა თვითმმართველობისათვის კანონმდებლობით მინიჭებულ კომპეტენციებთან. თუ მუნიციპალიტეტების რიცხვი გაიზრდება და თვითმმართველობის დონე დასახლებული პუნქტების იდენტური გახდება, თავიდან ვერ ავიცილებთ ადგილობრივი მწირი რესურსების შემდგომ დაქუცმაცებას, რაც გამოიწვევს მომსახურების გაწევის განხორციელების სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფაქტობრივ უუნარობას, ანდა სახელმწიფოზე სრულ მატერიალურ დამოკიდებულებას. ასეთ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია ფორმალურად განხორციელდება, რადგან:

- ა) აუცილებელი გახდება თვითმმართველობის კომპეტენციათა საკანონმდებლო შეზღუდვა;
- ბ) მოხდება ადგილობრივი საზოგადოებრივი მომსახურების განხორციელებისათვის სახელმწიფოს საფინანსო და მატერიალური ვალდებულებების მნიშვნელოვანი გაზრდა.

ამ მეთოდის გამოყენება გაზრდის ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობას საზოგადოებრივი მომსახურების პროგრამების განხორციელების სფეროში. ეს თავისთავად გამოიწვევს ცენტრალური ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის მნიშვნელოვან ზრდას. ასეთი

პერსპექტივა მაინცდამაინც მიმზიდველი არ უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლებისათვის, რომელიც მოსახლეობისათვის კონსტიტუციით გარანტირებული ვალდებულებების შესრულებასაც კერ ახერხებს.

იმ შემთხვევაში, თუ არც კომპეტენციების შეზღუდვისაკენ მიმართული საკანონმდებლო ცვლილებები და არც სახელმწიფოს ფინანსურ-მატერიალური ვალდებულებების ზრდა არ განხორციელდება, მაშინ, თვითმმართველობის წინაშე მდგარ ამოცანათა და მათ ხელთ არსებულ რესურსებს შორის შექმნილი მკვეთრი დისბალანსის გამო, საერთოდ დეცენტრალიზაციის იდეის დისკრედიტაციის თავიდან ასაცილებლად, ბოლოს და ბოლოს სახელმწიფო კვლავ დადგება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ახლი რეფორმის განხორციელების აუცილებლობის წინაშე.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	2.60	3.90
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	1.60	2.80
მონაწილეობა	1.50	8.80	13.20
გამჭვირვალობა	1.50	9.40	14.10
ანგარიშვალდებულება	1.75	9.00	15.75
კორუფციის პრევენცია	1.00	6.20	6.20
საბოლოო მაჩვენებელი			55.95

5.3. II მოდელი – თვითმმართველობის განხორციელება 1997-2006 წლებში არსებული 1.000 მუნიციპალიტეტის ბაზაზე

ამ შემთხვევაში იმავე დადებით და უარყოფით ასპექტებზე შეიძლება საუბარი, რაც I მოდელის განხილვისას იქნა წარმოდგენილი. აქაც არ არის საჭირო ახალი ადმინისტრაციულ მოწყობასთან დაკავშირებული დიდი საქმიანობის წარმოება, ვინაიდან საკმარისია აღდგეს 2006 წლამდე არსებული დაყოფა.

ამავე დროს, ისევე, როგორც I მოდელის განხორციელების შემთხვევაში, თვითმმართველობათა მცირე ზომიდან გამომდინარე, შეიქმნება დიდი სივრცე თვითმმართველობებსა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის და საჭირო გახდება ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურებისათვის დამატებითი უფლებებისა და ვალდებულებების გადაცემა.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	3.80	5.70
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	3.20	5.60
მონაწილეობა	1.50	7.40	11.10
გამჭვირვალობა	1.50	7.80	11.70
ანგარიშვალდებულება	1.75	7.60	13.30
კორუფციის პრევენცია	1.00	5.80	5.80
საბოლოო მაჩვენებელი			53.20

5.4. III მოდელი – თვითმმართველობის განხორციელება 300 თვითმმართველი ერთეულის ბაზაზე

აღნიშნული ვარიანტი ასევე ითვალისწინებს თვითმმართველობის ერთდონიან მოდელს, მხოლოდ 2006 წლამდე არსებული თემების გამსხვილების, ან დღევანდელი მუნიციპალიტეტების რამდენიმე ერთეულად დაშლის შედეგად შექმნილ ერთეულებში. მოდელის განხორციელების შემთხვევაში მივიღებთ შედარებით ძლიერი ეკონომიკური პოტენციალის მქონე ერთეულებს და ადგილობრივი თვითმმართველობა შეძლებს არამარტო იმ ვალდებულებათა შესრულებას, რომელიც მას ორგანული კანონით აქვს გადაცემული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების სახით, არამედ იმ კომპეტენციების განხორციელებასაც, რომელთა შესრულებაც, მსოფლიოში არსებული პრაქტიკიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტთა პრეროგატივას წარმოადგენს.

ამავე დროს თავისთავად დიდ სამუშაოებთანაა დაკავშირებული ახალი ერთეულების წარმოქმნისა და მათ შორის საზღვრების დადგენის საკითხი. ამავე დროს, ასეთი დაყოფაც ვერ ავსებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და თვითმმართველ ერთეულებს შორის არსებულ სივრცეს. ასეთ შემთხვევაში შეიქმნება იმავე ხასიათის პრობლემები, როგორც აღწერილი იყო I და II მოდელების განხილვისას.

თუმცა ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს, როცა ადრე არსებული ქვედა დონის ერთეულები უკვე აღარ არსებობს, დღეს არსებული მუნიციპალიტეტების დაყოფა შედარებით წვრილ ერთეულებად ბევრად ნაკლებ პრობლემას წარმოშობს და, ამასთან, საკმაოდ პოპულარული იქნება საზოგადოებაში.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	5.00	7.50
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	5.60	9.80
მონაწილეობა	1.50	6.80	10.20
გამჭვირვალობა	1.50	7.20	10.80
ანგარიშვალდებულება	1.75	6.80	11.90
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.80	4.80
საბოლოო მაჩვენებელი			55.00

5.5. IV მოდელი – ერთდონიანი თვითმმართველობა რაიონულ დონეზე (დღეისათვის მოქმედი მოდელი)

დეცენტრალიზაციისაკენ მიმართული რეფორმის ყველაზე სწრაფი გატარება შესაძლებელი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთდონიან სისტემაზე გადასვლით. ასეთი ცვლილების ძირითადი არგუმენტი ერთდონიანი მოდელის სიმარტივე და თვითმმართველობისათვის როგორც ექსკლუზიურად მინიჭებულ, ასევე სახელმწიფოს მიერ დელეგირებულ კომპეტენციათა სხვადასხვა დონეებს შორის შემდგომი დანაწილების თავიდან აცილებაა.

ამ მოდელის განხორციელების პირობებში გაჩნდა შესაძლებლობა, რომ:

- ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობები ყოფილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების ადეკვატური;
- ბ) ისევე, როგორც წინა ვარიანტების განხილვისას, მართვის პროცესში თავიდან ყოფილიყო აცილებული დამატებითი, ხშირ შემთხვევაში ზედმეტი, მმართველობითი რგოლი.

ეს ვარიანტი ნიშნავდა წინა ვარიანტებისათვის დამახასიათებელი ტერიტორიული გამსხვილების პრობლემის სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციული გზით, ერთჯერადი აქტით გადაწყვეტას.

ამ მოდელის უმთავრეს უარყოფით მომენტად უნდა მივიჩნიოთ თვითმმართველობის ორგანოების მეტისმეტი დაცილება მოსახლეობისაგან, როდესაც თვითმმართველობის არჩეული პირი პრაქტიკულად ანონიმური ხდება ამომრჩევლისათვის.

ამას გარდა, რეფორმამ წარმოქმნა მთელი რიგი სირთულეები მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში არსებული ქალაქებისა და სასოფლო ზონების ინტერესებს შორის სერიოზული განსხვავებების დაუბალანსებლობის გამო. ქალაქები, განსაკუთრებით დიდი ქალაქები (მაგ., ზუგდიდი, გორი, თელავი და სხვ.), დაჩაგრულად გრძნობენ თავს მუნიციპალიტეტის შემადგენლობაში, სადაც სასოფლო თემთა წარმომადგენლების ინტერესები დომინირებს.

კიდევ ერთი პრობლემა ისაა, რომ მიუხედავად თვითმმართველი ერთეულების მექანიკური გამსხვილებისა, დღევანდელ მუნიციპალიტეტებს რეალურად არ გაზრდიათ ფინანსური რესურსები და ეკონომიკური უნარები, რაზეც რეფორმის მომხრეები აპელირებდნენ. უფრო მეტი, მოხდა ექსკლუზიური კომპეტენციების ნუსხის (მაგ., წყალმომარაგება) და საკუთარი საშემოსავლო ბაზის (მაგ., შეღავათები ქონების გადასახადზე) მნიშვნელოვანი შემცირება, რამაც თვითმმართველობას კიდევ უფრო შეუმცირა საკუთარი ინიციატივების განხორციელების უფლება, და ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის მიმართ სახელმწიფოს ნების არარსებობაზე მეტყველებს.

ისიც გასარკვევია, რამდენად მიზანშეწონილია ასეთი ხელოვნური გაერთიანება, თუ მომავალში (და შესაძლოა, საკმაოდ მალეც) შესაძლოა დღის წესრიგში კვლავ დადგეს ქალაქებისა თუ სასოფლო თემებისათვის თვითმმართველი ერთეულების სტატუსის მინიჭების საკითხი, რის საშუალებასაც საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია იძლევა.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	5.60	8.40
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	4.80	8.40
მონაწილეობა	1.50	3.60	5.40
გამჭვირვალობა	1.50	4.00	6.00
ანგარიშგაღებულობა	1.75	4.00	7.00
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.80	4.80
საბოლოო მაჩვენებელი			40.00

5.6. ერთდონიანი თვითმმართველობის უმთავრესი პრობლემები

ერთდონიანი თვითმმართველობის მოდელის განხილვას ბუნებრივად მივყავართ შუალედური, რეგიონული დონის წარმოქმნის აუცილებლობაზე, რაც ამჟამადაც არის და მომავალში, თუ ევროკავშირის ახალი წევრების მიერ განხორციელებულ ქმედებებს გადავავლებთ თვალს, კიდევ უფრო მკვეთრი ფორმით იქნება საქართველოს ევროინტეგრაციული პროცესის ერთ-ერთი უმთავრესი პირობა.

I, II და III მოდელის განხორციელების შემთხვევაში დღეს არსებული მუნიციპალური (რაიონული) რგოლი დაკარგავს ფუნქციებს, ხოლო მისი უფლებამოსილება გადანაწილდება, ერთი მხრივ, ქვემოთ – მუნიციპალურ (ქალაქების, დაბების, თემებისა და სოფლების) დონეზე, ხოლო მეორე მხრივ, – ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ერთეულებზე, შედარებით მსხვილ ტერიტორიულ (სამხარეო) დონეზე.

მმართველობის შუალედურ დონეზე საუბრისას ისიც უნდა გავითვალისწინოთ, რომ არსებობს საზოგადოებრივი მომსახურების გარკვეული ფორმები, რომელთა განხორციელებაც ძნელი ან

შეუძლებელი იქნება მუნიციპალურ დონეზე. ამავე დროს, თავის შინაარსით, ეს ფუნქციები შესაძლოა არ შედიოდეს ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციების სფეროში.

საერთოდ, ერთდონიანი თვითმმართველობის ოთხივე მოდელის შემთხვევაში საჭირო ხდება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შუალედური რგოლის ფორმირება. თუ ვინ შეასრულებს ამ ვალდებულებებს – ცენტრი (დეკონცენტრირებული მმართველობის სისტემით), რეგიონი (როგორც სახელმწიფო მმართველობის ან რეგიონული თვითმმართველობის სტრუქტურა) თუ მუნიციპალიტეტი (რომელსაც შესაძლოა გაუჩნდეს ამ ფუნქციათა შესრულების სურვილი და საშუალება) – ამას უკვე საქართველოს შემდგომი განვითარების პროცესი დაგვანახებს.

როგორც არ უნდა განვითარდეს საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის პროცესი და როგორადაც არ უნდა ჩამოყალიბდეს ქვეყნის პოლიტიკური მოწყობა, ერთი რამ ცხადი ხდება – ადგილობრივი (პირველი) დონის თვითმმართველობების უფლებების ზრდა ყველა შემთხვევაში უნდა განხორციელდეს.

5.7. V მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: დასახლება – რაიონი

ეს მოდელი ფაქტობრივად იმეორებს მომდევნო (VI) მოდელის დადებით და უარყოფით მხარეებს, იმ განსხვავებით, რომ აქ უფრო შეზღუდულია პირველი დონის თვითმმართველობების ფინანსური ბაზა და მატერიალური რესურსები. შესაბამისად, სასურველია მისი განხილვა VI მოდელთან ერთად.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	6.00	9.00
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	4.00	7.00
მონაწილეობა	1.50	7.20	10.80
გამჭვირვალობა	1.50	7.60	11.40
ანგარიშვალდებულება	1.75	7.20	12.60
კორუფციის პრევენცია	1.00	5.00	5.00
საბოლოო მაჩვენებელი			55.80

5.8. VI მოდელი – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა (1997 წლის მოდელი)

მოდელი განიხილავს 2006 წლამდე არსებული 1.000 მუნიციპალიტეტისა და 65 რაიონული დონის არსებობას. გარკვეულწილად ეს გულისხმობს "უკან დაბრუნებას" 1997 წლის მოდელისაკენ, უფრო სწორად, ამ მოდელის განვითარებას დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. 1997 წლის მოდელისაგან განსხვავებით, ორივე (და არა მხოლოდ ქვედა), როგორც რაიონულ, ასევე რაიონში შემავალ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულთა დონეებზე უნდა განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველობა. კომპეტენციათა გადანაწილება უნდა დაეფუძნოს სუბსიდიარობის პრინციპს, თუმცა, პოსტსაბჭოური მენტალიტეტიდან და საზოგადოებრივი მომსახურების ინფრასტრუქტურაიდან გამომდინარე, ამ პრინციპის სრულყოფილი განხორციელება მეტად სათუო იქნება.

ამ მოდელის დანერგვის შემთხვევაში პირველი დონის თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) სიმცირის გამო (ტერიტორიის, მოსახლეობის, ადგილობრივი რესურსების და სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების სიმწირე) ნაკლებად შესაძლებელი იქნება ამ დონის თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნდეს რაიმე

მნიშვნელოვანი კომპეტენცია. განსაკუთრებით პრობლემური დარჩება პირველი დონის თვითმმართველობის ბიუჯეტების შევსება – წერილ ადმინისტრაციულ ერთეულებში ადგილობრივი შემოსავლები და მათი ზრდის პერსპექტივა იმდენად მცირეა, რომ ძალზე რთული იქნება თვითმმართველობის ორგანოთა მიერ არა მხოლოდ რაიმე მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ მომსახურებათა გაწევა, არამედ ამ ორგანოების შენახვაც კი. პირველი დონის თვითმმართველობის რესურსებისა და შემოსავლების ასეთი სიმწირის პირობებში, თვითმმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის კომპეტენციათა დანაწილებისას ვერ მოხერხდება სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკაში დამკვიდრება – პირველ დონეზე ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილი შეივსება ისევ მეორე დონის თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტების ხარჯზე. ამის გამო არსებობს იმის ალბათობა, რომ უფლებამოსილებათა გამიჯვნა თვითმმართველობის პირველ და მეორე დონეებს შორის მიიღებს მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს. პრაქტიკულად ადგილობრივ საზოგადოებრივ მომსახურებათა განხორციელების ტვირთი ისევ მეორე დონის (რაიონის) ადგილობრივ ორგანოებს დააწევება.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	6.00	9.00
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	5.00	8.75
მონაწილეობა	1.50	6.40	9.60
გამჭვირვალობა	1.50	6.60	9.90
ანგარიშგაღებულობა	1.75	6.40	11.20
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.40	4.40
საბოლოო მაჩვენებელი			52.85

5.9. VII მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: გამსხვილებული თემი – რაიონი

VI მოდელში განხილულ მიზეზთა გამო ორდონიანი თვითმმართველობის შენარჩუნება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ პირველი დონის ტერიტორიული ერთეულების გაერთიანება-გამსხვილების პირობით. ეს კი ნიშნავს, რომ საჭირო იქნება სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება. ამ რეფორმის კრიტერიუმები უნდა იყოს ადგილობრივი ტერიტორიის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების, სამრეწველო პოტენციალის, საგადასახადო ბაზისა და ადგილობრივი შემოსავლების ისეთი დონის უზრუნველყოფა, რაც ადეკვატური იქნება ადგილობრივი თვითმმართველობის პირველი დონის ორგანოების კომპეტენციების განხორციელებისათვის. სახელმწიფოს მიერ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის განხორციელება შესაძლებელია როგორც ერთჯერადი ნორმატიული აქტის საფუძველზე, ასევე თანდათანობით.

მოდელის დადებით მხარედ უნდა ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების ზრდა მოსახლეობასთან ადგილობრივი ორგანოების შედარებითი სიახლოვის შენარჩუნების პირობებში.

რეფორმის სუსტი მხარე იქნება სახელმწიფოს მიერ იმ ფინანსურ-ეკონომიკურ და სხვა სახის ღონისძიებათა განსაზღვრისა და დადგენის სირთულე, რომელიც პოპულარულს გახდის და საკმარის სტიმულს შეუქმნის როგორც მოსახლეობას, ასევე შესაბამის ორგანოებს.

ამავე დროს ჩნდება სერიოზული ეჭვების საფუძველიც – მუნიციპალური დონის გამსხვილება და, შესაბამისად, მათთვის უფრო მეტი ფუნქციების გადაცემა დღის წესრიგში დააყენებს რაიონული დონის გამსხვილების ან საერთოდ გაუქმებისა და მისი ფუნქციების ცენტრალური ხელისუფლებისათვის გადაცემის საკითხს, ვინაიდან რაიონული (მეორე) დონის თვითმმართველობის არსებობას არავითარი საფუძველი აღარ ექნება.

თავისთავად, რაიონის დღევანდელი ფორმით არსებობა, მუნიციპალური ერთეულების გამსხვილების პირობებში გააჩნის სერიოზულ პრობლემებს – შედეგად მივიღებთ თვითმმართველობის (სუბრეგიონულ) ორ დონეს, რომელთა კომპეტენციებს შორის სხვაობა არცთუ ისე ოპტიმალურად შეიძლება ჩამოყალიბდეს, რადგან მათი ტერიტორიული მასშტაბების, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რესურსების თანაფარდობა არ იძლევა კომპეტენციებს შორის სერიოზული განსხვავების არსებობის საშუალებას.

განსაკუთრებით საზგასასმელია, რომ ასეთი ვარიანტის არჩევა გულისხმობს არსებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მნიშვნელოვან ცვლილებას. ასეთ დროს უნდა მოხდეს სოფლებისა და თემების საზღვრების შეცვლა, მათი გაერთიანება-გამსხვილება, რაც საბოლოოდ შესაძლოა დასრულდეს რაიონული დონის, ე.ი. ორდონიანი თვითმმართველობის სისტემის გაუქმებით. ეს იქნება საკმაოდ რთული, წინააღმდეგობრივი და ხანგრძლივი პროცესი.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	6.00	9.00
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	6.40	11.20
მონაწილეობა	1.50	6.00	9.00
გამჭვირვალობა	1.50	6.40	9.60
ანგარიშგაღებულობა	1.75	6.00	10.50
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.00	4.00
საბოლოო მაჩვენებელი			53.30

5.10. რაიონი vs რეგიონი

დღეისათვის ქართველ ექსპერტთა შორის მიმდინარეობს დისკუსია რაიონისა და რეგიონის მომხრეთა შორის. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არ არსებობს არც ერთისა და არც მეორის ზუსტი დეფინიცია.

რაიონებთან დაკავშირებით არსებობდა სამი ხედვა:

1. აქ შექმნილიყო თვითმმართველობა და მას გააჩნდეს საკუთარი კომპეტენციები;
2. შექმნილიყო ცენტრალიზებული ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოები, რომლებიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება;
3. თანდათანობით განხორციელებულიყო რაიონების ლიკვიდაცია.

რაიონის (დღევანდელი მუნიციპალიტეტის) მასშტაბებიდან გამომდინარე, რთულია ამ ადმინისტრაციული ერთეულისათვის ფართო კომპეტენციების გადაცემა, ვინაიდან რაიონებში თავმოყრილი ადმინისტრაციული რესურსი საკმარისი არ არის მთელი რიგი დელეგირებული კომპეტენციების განსახორციელებლად – ხელისუფლების რაიონული დონე არაეფექტიანად ახორციელებს როგორც საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევს, ისე ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ფუნქციებს: პირველისათვის (ადეკვატური საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევა) იგი მეტისმეტად მცირეა, ხოლო მეორისათვის (საზოგადოების მონაწილეობა) – მეტისმეტად დიდი.

საქართველოში 2005-2006 წლების რეფორმა სწორედ ამ გამოწვევების გათვალისწინების გარეშე განხორციელდა და მისი უარყოფითი შედეგები უკვე ცხადად ჩანს.

რა თქმა უნდა, შესაძლებელია რაიონებში მოხდეს ცენტრალური ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ფორმირება, რომლებიც სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციის მატარებელი იქნება, მაგრამ ეს ნაკლებადაა კავშირში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობასთან, რადგან ცენტრალურ ხელისუფლებას ისედაც შეუძლია თავისი კომპეტენციების განხორციელებისათვის თავისი შეხედულებისამებრ შეარჩიოს შესაბამისი მოდელი.

რაც შეეხება რეგიონს, აქაც განსხვავებული ხედვები გვხვდება:

1. ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა, მხარეები/რეგიონები საერთოდ არ უნდა არსებობდეს;
2. უნდა არსებობდეს 2 ავტონომიური რესპუბლიკა და მხარეები დღეს მოქმედი ფორმით;
3. საჭიროა ახალი რეგიონალური სტრუქტურის ჩამოყალიბება (სხვადასხვა მოსაზრებებით, 12-დან 20 ერთეულამდე).

აღსანიშნავია ისიც, რომ რეგიონალური სტრუქტურის საკითხის გადაჭრის პროცესში ეკონომიკურ ფაქტორებზე უფრო მეტად პოლიტიკური ფაქტორები დომინირებს.

5.11. VIII მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: დასახლება – რეგიონი

მოდელი გულისხმობს I დონეზე თვითმმართველობის არსებობას ყველა დასახლებულ პუნქტში (3.600), ხოლო მეორე სუბნაციონალურ დონედ რეგიონს მოიაზრებს.

ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაში ძირითადად იგივე დადებითი და უარყოფითი მომენტები იჩენს თავს, რაც I მოდელის განხილვისას. მართალია, ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების ნაცვლად რეგიონული დონის არსებობასთან გვაქვს საქმე, მაგრამ მაინც რჩება I დონის რესურსების სიმწირე და შუალედური (რეგიონული) დონისაგან მისი საკმაოდ დაშორება. სტატისტიკურად, თითო რეგიონში საშუალოდ 300, ხოლო ზოგ რეგიონში (იმერეთი, შიდა ქართლი) 500-ზე მეტი ერთეული შეიქმნება, რაც სავარაუდოდ მეტად გააძნელებს რეგიონსა და I დონის თვითმმართველობებს შორის კოორდინაციის პროცესს.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	5.00	7.50
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	3.00	5.25
მონაწილეობა	1.50	6.80	10.20
გამჭვირვალობა	1.50	7.60	11.40
ანგარიშვალდებულება	1.75	7.00	12.25
კორუფციის პრევენცია	1.00	5.20	5.20
საბოლოო მაჩვენებელი			51.80

5.12. IX მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: 2006 წლამდე არსებული თემი – რეგიონი

ამ მოდელის განხორციელების შემთხვევაშიც იგივე პრობლემები იჩენს თავს, რაც I, II და VIII მოდელების განხორციელებისას, თუმცა, ბევრად უფრო ნაკლები ხარისხით. თავისთავად, ეს მოდელი უფრო მეტ დადებით ასპექტს მოიცავს, ვიდრე უარყოფითს, თუმცა, უცხოეთის, განსაკუთრებით ახალი დემოკრატიის ქვეყნების გამოცდილებიდან გამომდინარე, სასურველია უფრო ოპტიმალური ვარიანტის შერჩევა.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	5.20	7.80
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	4.60	8.05
მონაწილეობა	1.50	6.20	9.30
გამჭვირვალობა	1.50	6.60	9.90
ანგარიშგაღებულება	1.75	6.20	10.85
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.60	4.60
საბოლოო მაჩვენებელი			50.50

5.13. X მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: გამსხვილებული თემი – რეგიონი

X მოდელი ეფუძნება იმ კონცეპტუალურ მოდელს, რაც დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფმა 2005 წელს მოამზადა და იგი დაწვრილებით მეექვსე თავშია განხილული.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	7.00	10.50
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	7.40	12.95
მონაწილეობა	1.50	6.20	9.30
გამჭვირვალობა	1.50	6.40	9.60
ანგარიშგაღებულება	1.75	6.00	10.50
კორუფციის პრევენცია	1.00	5.00	5.00
საბოლოო მაჩვენებელი			57.85

5.14. XI მოდელი – ორდონიანი თვითმმართველობა: რაიონი – რეგიონი

ეს მოდელი თვითმმართველობის დონედ დღევანდელ მუნიციპალიტეტს, ხოლო შუალედურ რგოლად – რეგიონს მოიაზრებს. მისი დანერგვის შედეგად მივიღებთ 65 თვითმმართველ ერთეულს და 12 რეგიონს.

მოდელის ნაკლად შეიძლება ჩაითვალოს არა ამ ორი დონის ერთმანეთისაგან მეტისმეტი დაშორება, არამედ პირიქით, მეტისმეტი სიახლოვე. საშუალოდ რეგიონში 5, ხოლო ზოგ მათგანში მხოლოდ 3 (გურია) ან 4 (შიდა ქართლი) მუნიციპალიტეტი იქნება გაერთიანებული. ზოგი მუნიციპალიტეტი თავისი სიდიდით აღემატება კიდევ რამდენიმე რეგიონს. ასეთ პირობებში საკმაოდ გართულებულია საწყის ეტაპზე უფლებამოსილების გამიჯვნის, ხოლო შემდგომ – რეგიონსა და თვითმმართველობას შორის ბალანსის დაცვის პროცესი.

დღეისათვის მოქმედი ადმინისტრაციული დაყოფიდან გამომდინარე, ზოგიერთ რეგიონში მხოლოდ 2 ან 3 რაიონი იქნება გაერთიანებული (მაგ, გურია), რამაც, შეიძლება, ამ ორ, თითქმის თანაბარი სიდიდის ერთეულს შორის კომპეტენციათა გამიჯვნის პრობლემა წარმოქმნას. ძნელი წარმოსადგენია, თუ როგორ უნდა მოხდეს თითქმის მსგავსი კომპეტენციების გამიჯვნა გურიის რეგიონსა და ოზურგეთის მუნიციპალიტეტს (სადაც გურიის მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ცხოვრობს), ასევე მცხეთა-მთიანეთის რეგიონსა და ღუშეთის მუნიციპალიტეტს შორის (რომლის ტერიტორიაც რეგიონის ტერიტორიის ნახევარია).

მეორე უარყოფით მხარეს წარმოადგენს თავად რაიონის ბაზაზე წარმოქმნილი მუნიციპალიტეტის მოსახლეობისაგან დაშორება, რაზეც IV მოდელის განხილვისას იყო საუბარი.

ამავე დროს კვლავ გრძელდება საზოგადოებრივი მომსახურების არაეფექტური და დაბალხარისხოვანი გაწევა მოსახლეობისათვის.

შეფასება კრიტერიუმების მიხედვით;

კრიტერიუმი	კოეფიციენტი	ქულა	საბოლოო ქულა
პოლიტიკური სტაბილობა	1.50	6.00	9.00
საზოგადოებრივი მომსახურება	1.75	5.40	9.45
მონაწილეობა	1.50	4.00	6.00
გამჭვირვალობა	1.50	3.80	5.70
ანგარიშვალდებულება	1.75	4.00	7.00
კორუფციის პრევენცია	1.00	4.20	4.20
საბოლოო მაჩვენებელი			41.35

5.15. დედაქალაქი – თბილისი

და ბოლოს, ორიოდ სიტყვა საქართველოს დედაქალაქზე, რომელიც ერთსა და იმავე დროს წარმოადგენს რეგიონზე ბევრად დიდ ერთეულსაც და თვითმმართველობასაც – აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი დამკვიდრება წინმსწრებ ინსტიტუციურ გააზრებასა და ასევე გარკვეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეორგანიზაციას საჭიროებს.

ამის მიზეზია ზოგადად ურბანული კულტურისათვის დამახასიათებელი გაზრდილი სოციალური დისტანციები და ადამიანთა ქალაქური გარემოსაგან გაუცხოება. ამ ტენდენციებს ემატება დაბალი პოლიტიკური კულტურა, ქალაქური თვითშეგნების დაქვეითებული დონე, ხელისუფალთა პირადი და ჯგუფური ინტერესები, მოსახლეობის იზოლირება გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესისაგან და დედაქალაქის მოძველებული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ორგანიზაციული სტრუქტურა.

შედეგად გვაქვს:

- მოსახლეობის გაუმართლებლად დიდი დისტანცირება ადგილობრივი ხელისუფლებისაგან;
- ე.წ. თანამონაწილეობის პრაქტიკის განუვითარებლობა;
- ქალაქური ინფრასტრუქტურის მართვის გართულება;
- სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი ინტერესების მკვეთრი ურთიერთდაპირისპირება და ა.შ.

6. შეთავაზებული მოდელი

6.1. წინაპირობები

მოდელების შეფასებამ მოცემული კრიტერიუმების მიხედვით გამოავლინა ექსპერტთა მიერ საუკეთესოდ მიჩნეული მოდელი. საბოლოო მონაცემები ასე გამოიყურება:

ა. ერთდონიანი თვითმმართველობა	
I მოდელი - ყველა დასახლებულ პუნქტში (3600-4700)	55.95
II მოდელი - 1997-2006 წლების დაყოფით (1000)	53.20
III მოდელი - გამსხვილებული თემები (300-350)	55.00
IV მოდელი - დღევანდელი - რაიონულ დონეზე (60)	40.00
ბ. ორდონიანი თვითმმართველობა რაიონის პრინციპით	
V მოდელი - დასახლება (3600-4700) / რაიონი (60)	55.80

VI მოდელი - 1997 დაყოფით - თემი (1000) / რაიონი (60)	52.85
VII მოდელი - გამსხვილებული თემი (300) / რაიონი (60)	53.30
გ. ორდონიანი თვითმმართველობა რეგიონის პრინციპით	
VIII მოდელი - დასახლება (3600-4700) / რეგიონი (13)	51.80
IX მოდელი - 1997 დაყოფით - თემი (1000) / რეგიონი (13)	50.50
X მოდელი - გამსხვილებული თემი (300) / რეგიონი (13)	57.85
XI მოდელი - რაიონი (60) / რეგიონი (13)	41.35

როგორც ვხედავთ, პირველ სამეულში მოხვდნენ მეათე, პირველი და მეხუთე მოდელები. შესაბამისად:

X მოდელი - გამსხვილებული თემი (300) / რეგიონი (13) 57.85 ქულა
 I მოდელი - ყველა დასახლებულ პუნქტში (3600-4700) 55.95 ქულა
 V მოდელი - დასახლება (3600-4700) / რაიონი (60) 55.80 ქულა

პირველი და მეხუთე მოდელის შემთხვევაში ეს ბუნებრივია, ვინაიდან კრიტერიუმებით გამოკვეთილი ღირებულებები სწორედ მოსახლეობასთან მაქსიმალური სიახლოვით მიიღწევა. ვინაიდან ეს ორი გულისხმობს თვითმმართველობის ინსტიტუტების არსებობას ყველა დასახლების დონეზე, მათი მაღალი ქულებით ეფასება ბუნებრივად გამოიყურება.

ამ მხრივ საინტერესოა მეათე მოდელი. მიუხედავად იმისა, რომ იგი არსებული მუნიციპალიტეტების შექმნას გულისხმობს არა დასახლებების, არამედ უფრო მსხვილ ერთეულებად, ორი სუბნაციონალური დონის არსებობის პირობებში მაინც ყველაზე ოპტიმალურად გამოიყურება.

ამრიგად, ალტერნატივების ანალიზის შედეგად შეიძლება გამოიკვეთოს, რომ მიუხედავად იმისა, თუ რომელი სტრუქტურის არსებობას ემხრობა (არსებული რაიონული დონის შენარჩუნებას თუ გამსხვილებული რეგიონების შექმნას), ექსპერტთა უმეტესობა აღიარებს შუალედური დონის აუცილებლობას და ამ უკანასკნელისათვის მაკოორდინირებელი როლის დაკისრებას. ამრიგად იკვეთება ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელის კონტურები.

ორდონიანი სისტემის არსებობა საშუალებას იძლევა მიღწეულ იქნეს გარკვეული კომპრომისი, ერთი მხრივ, მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებისა და რესურსების რეალურ ზრდას, ხოლო მეორე მხრივ, მოსახლეობასთან სიახლოვესა და ადგილობრივი ინტერესების დაცვას შორის.

ყოველივე ზემოთქმული მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებისა და კომპეტენციების განსაზღვრაზე. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ კომპეტენციებად რეკომენდებულია ჩაითვალოს: სკოლამდელი განათლება, პირველადი და სასწრაფო დახმარება, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურული დაწესებულებების (ბიბლიოთეკები, თეატრები, პარკები და ა.შ.) კურირება, კომუნალური მეურნეობა (წყალმომარაგება, ელექტრო- და გაზმომარაგება, დასუფთავება და სხვ.), ადგილობრივი გზები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სივრცითი დაგეგმარება და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება, სახანძრო სამსახური, ადგილობრივი მმართველობითი ფუნქციები.

მმართველობის დანარჩენი (შედარებით რესურსტევადი) ფუნქციები უნდა განახორციელოს მმართველობის ზედა (რეგიონულმა) დონემ, ხოლო საერთო-ეროვნული ფუნქციები (საგარეო პოლიტიკა და თავდაცვა, მაკროეკონომიკური სტიმულირება, კონსტიტუციური წესრიგის დაცვა და ა. შ.) – ცენტრალურმა ხელისუფლებამ.

ამრიგად, ორდონიანი თვითმმართველობის მოდელი ემყარება შემდეგ პრინციპებს:

- თვითმმართველობის შუალედური რგოლი თავის თავზე იღებს შედარებით რესურსტევადი კომპეტენციების განხორციელებას, რომლებიც დელეგირებულია სახელმწიფოს მიერ, მაგრამ რომელთა შესასრულებლად აუცილებელი რესურსები მუნიციპალიტეტებს ნაკლებად გააჩნიათ;
- მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვნად აძლიერებენ თავიანთ ფინანსურ შესაძლებლობებს და ადამიანურ რესურსებს და ახორციელებენ საქართველოს კანონმდებლობითა და საერთაშორისო პრაქტიკით თვითმმართველობების მიერ განსაზღვრული ფუნქციების უმეტესობას.

მუნიციპალიტეტებთან მიმართებაში, არსებული ვითარებიდან გამომდინარე, არსებობს პრობლემის გადაწყვეტის ორნაირი ხედვა (რაზეც 3.1 ქვეთავში იყო საუბარი):

1. საჭიროა მცირე ზომის, თუნდაც შეზღუდული უნარის მქონე, მუნიციპალიტეტთა არსებობა, რომლებსაც, მართალია, მიზერული ფუნქციები ექნებათ, მაგრამ უფრო მეტად გაითვალისწინებენ მცირე ინტერესთა ჯგუფების სურვილებს;
2. აუცილებელია მუნიციპალიტეტთა გამსხვილება, რათა მოხდეს მწირი რესურსების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხისა და ეფექტიანობის ზრდა.

რაც შეეხება რეგიონებს, აქ ყურადღება შეიძლება გამახვილდეს რამდენიმე ფაქტორზე:

1. რეალური დეცენტრალიზაციის განსაზღვრულებლად აუცილებელია ცენტრმა თავის კომპეტენციათა მნიშვნელოვანი ნაწილი თვითმმართველობებს გადასცეს. ამავე დროს, არსებობს ფუნქციები, რომელთა განხორციელებასაც შედარებით უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეული სჭირდება, სადაც შესაძლებელია რესურსების ადეკვატური კონცენტრაცია. ასეთი კომპეტენციების (მაგ., სამართალდაცვა, ზოგიერთი ფისკალური და ეკონომიკური უფლებამოსილება და ა.შ.) გადაცემა უფრო მცირე მასშტაბის ტერიტორიული ერთეულებისთვის მიზანშეწონილი არ არის;
2. საქართველოში არსებობს ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ისტორიული კუთხეები, რომელთაც, ისტორიული ფაქტორების გარდა, სოციალურ-ეკონომიკური ერთიანობაც ახასიათებთ;
3. რეგიონების არსებობა ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობით ორგანოს – პარლამენტის – მეორე პალატის ფორმირების საფუძველი გახდება. ზედა პალატის (სენატის) არსებობა საქართველოს კონსტიტუციითაა გარანტირებული, თუმცა მისი შემადგენლობის ფორმირების წესზე ხელისუფლებაში არავითარი ხედვა არ არსებობს. ავტონომიურ რესპუბლიკებთან ურთიერთობისას ეკონომიკური და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად მიზანშეწონილია რეგიონების არსებობა, რომელთა მასშტაბები ავტონომიური რესპუბლიკების ფარდი იქნება;
4. საზოგადოებრივ მენტალიტეტში არსებული კუთხურობის განცდა საქართველოში გაზრდის ურთიერთშეჯიბრებითობის ფაქტორს რეგიონებს შორის ურთიერთობაში, რაც შესაძლებელია დადებითად აისახოს ამ რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შედეგებზე.

სწორედ აღნიშნული ხედვის გათვალისწინებით, ჯერ კიდევ 2005 წელს, დამოუკიდებელ ექსპერტთა ჯგუფმა მოამზადა საქართველოსა და თბილისის დეცენტრალიზაციის 2 კონცეპტუალური მოდელი, რომლებიც მოიცავდნენ შემდეგ ძირითად საკითხებს:

- საქართველოსა და თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის მოდელი;
- კომპეტენციების დეტალური გამიჯვნა საქართველოს ხელისუფლებას, შუალედურ დონესა და ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის მათი სფეროების, ქვესფეროების, ტიპების და კომპეტენციის განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების მიხედვით;
- მმართველობის სისტემები მთლიანად რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის;
- ფინანსური უფლებამოსილებების გამიჯვნა და ფინანსური სისტემები და მექანიზმები ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს შორის და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები;
- ქონების გადაცემისა და მართვის კონკრეტული მექანიზმები ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის;
- თვითმმართველი ერთეულების ხელისუფლების ორგანოებზე სამართლებრივი და დარგობრივი ზედამხედველობის სისტემა;

- ადგილობრივ მოხელეთა უნარების ზრდის სტრატეგიის პრინციპები.

6.2. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

კონცეპტუალური მოდელის მიხედვით, დღეისათვის არსებული რეალობიდან გამომდინარე, საჭიროა ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შეცვლა, რაც გულისხმობს, სუბსიდიარობის ფუძემდებლური პრინციპის გათვალისწინებით, არსებული მუნიციპალიტეტების დაშლას შედარებით მცირე, მაგრამ ადრე არსებულზე უფრო მსხვილ, ერთეულებად, ხოლო რეგიონულ დონეზე არსებული წარმონაქმნების თვითმმართველ ერთეულებად ტრანსფორმირებას.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სფეროში კონცეპტუალური მოდელის ძირითადი პრინციპები შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული:

ზოგადი პრინციპები:

1. საქართველოში არსებული დასახლებები ქმნიან თვითმმართველ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებს;
2. საქართველო არის სახელმწიფო, რომელიც მოიცავს შემდეგ ერთეულებს: ავტონომიებს, მხარეებს და დედაქალაქს.

1. მუნიციპალური დონე:

- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც მოიცავს ერთ ან მეტ დასახლებას და რომელსაც გააჩნია საერთო არჩევითი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციები, ტერიტორია, საკუთარი ქონება, საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი, სახელწოდება და თვითმმართველი ერთეულის ერთი ცენტრი (იმ შემთხვევაში, როდესაც თვითმმართველი ერთეული რამდენიმე დასახლებას მოიცავს) და ჰყავს ამ თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული მოსახლეობა;
- საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებია – ქალაქები და თემები:
 - ქალაქი, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეული, არის ქალაქის ტიპის დასახლება, რომელიც იმავდროულად არის თვითმმართველი ერთეული;
 - თემი არის სოფლის ტიპის დასახლება ან ასეთ დასახლებათა ერთიანობა, დაბის ტიპის დასახლება ან ასეთ დასახლებათა გაერთიანება ან დაბის (დაბების) და სოფლის (სოფლების) გაერთიანება, რომელიც იმავდროულად არის თვითმმართველი ერთეული.
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ცენტრი შეირჩევა ინფრასტრუქტურული და დემოგრაფიული ფაქტორების გათვალისწინებით. თემის სახელწოდების პირველად ვარიანტად აიღება თემის ცენტრის სახელწოდება, თუმცა, თემთან კონსულტაციების გზით შესაძლებელია სახელწოდება შეიცვალოს და მასში არ ჩანდეს თემის ცენტრის სახელწოდება.

2. რეგიონული დონე:

- მხარე არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების (ქალაქების და თემების) გაერთიანება, რომელსაც აქვს საერთო სამხარეო თვითმმართველობის არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, ტერიტორია, მოსახლეობა, სახელწოდება, ცენტრი, სულ მცირე, საკუთარი ექსკლუზიური კომპეტენციები, საკუთარი ქონება, საკუთარი შემოსავლები, დამოუკიდებელი ბიუჯეტი;
- მხარის ტერიტორია წარმოადგენს მხარეში შემავალი ქალაქებისა და თემების ტერიტორიათა ჯამს;
- ავტონომიური რესპუბლიკების და ოლქის ტერიტორიული პრინციპი განისაზღვრება მხარეების ანალოგიურად, ისინი მხარეებისაგან განსხვავდებიან დამატებითი ადმინისტრაციული, პოლიტიკური, სამართლებრივი, კულტურული და სოციალურ-ეკონომიკური უფლებამოსილებებით და ატრიბუტიკით.

გასულ და დღეისათვის მოქმედ მოდელთან შედარებისას შემოთავაზებული მოდელი ასე გამოიყურება:

რეგიონალური პერიოდი	დღეიანდელი მოდელი	შეთავაზებული მოდელი
რეგიონი (9), აჭარა, თბილისი	რეგიონი (9), აჭარა, თბილისი	რეგიონი/ავტონომია (12), თბილისი
რაიონი (69)	მუნიციპალიტეტი (64)	
		მუნიციპალიტეტი (350), თბილისის უბანი (25-30)
მუნიციპალიტეტი (1004)		

— დე ფაქტო არსებული სტრუქტურები
 — დე იურე არსებული სტრუქტურები

სავარაუდოდ, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულთა რაოდენობა დღევანდელ ეტაპზე დაახლოებით 300 იქნება, ხოლო ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემდეგ – დაახლოებით 350.

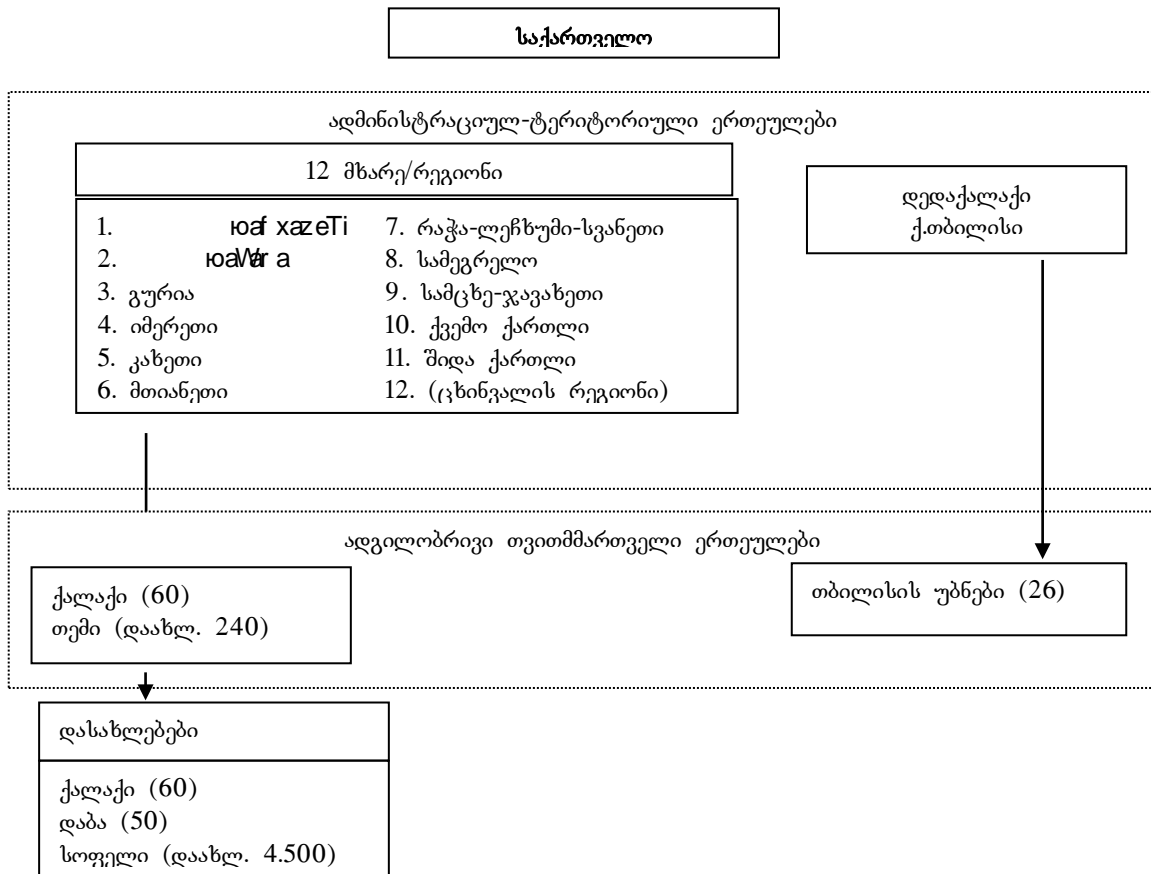
კონცეფციის მიხედვით, ნაწილობრივ იცვლება მხარეების (რეგიონების) ტერიტორია და მათი ცენტრები:⁵

1. აფხაზეთი, დედაქალაქი – ქ. სოხუმი: 5 ქალაქი, 4 დაბა, 517 სოფელი – თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა დადგინდება მომავალში.
2. აჭარა, დედაქალაქი – ქ. ბათუმი: 2 ქალაქი, 7 დაბა, 333 სოფელი – სავარაუდოდ 27 თვითმმართველი ერთეული.
3. გურია, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ოზურგეთი: 2 ქალაქი, 5 დაბა, 186 სოფელი – სავარაუდოდ 14 თვითმმართველი ერთეული.
4. სამეგრელო, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ზუგდიდი: 8 ქალაქი, 1 დაბა, 354 სოფელი – სავარაუდოდ 32 თვითმმართველი ერთეული.
5. რაჭა-ლეჩხუმი-სვანეთი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ცაგერი: 3 ქალაქი, 5 დაბა, 391 სოფელი – სავარაუდოდ 21 თვითმმართველი ერთეული.
6. იმერეთი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ქუთაისი: 11 ქალაქი, 3 დაბა, 537 სოფელი – სავარაუდოდ 46 თვითმმართველი ერთეული.
7. სამცხე-ჯავახეთი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ახალციხე: 5 ქალაქი, 7 დაბა, 258 სოფელი – სავარაუდოდ 33 თვითმმართველი ერთეული.
8. შიდა ქართლი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. გორი: 5 ქალაქი, 2 დაბა, 424 სოფელი – სავარაუდოდ 29 თვითმმართველი ერთეული.
9. ქვემო ქართლი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ბოლნისი: 7 ქალაქი, 7 დაბა, 341 სოფელი – სავარაუდოდ 34 თვითმმართველი ერთეული.
10. მთიანეთი, ადმინისტრაციული ცენტრი – დ. ჟინვალი: 1 ქალაქი, 5 დაბა, 414 სოფელი – სავარაუდოდ 16 თვითმმართველი ერთეული.
11. კახეთი, ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. თელავი: 9 ქალაქი, 280 სოფელი – სავარაუდოდ 44 თვითმმართველი ერთეული.
12. ცხინვალის რეგიონი – ტერიტორია მოითხოვს შემდგომ დაზუსტებას. ადმინისტრაციული ცენტრი – ქ. ცხინვალი: 1 ქალაქი, 3 დაბა, 467 სოფელი – თვითმმართველი ერთეულების რაოდენობა დადგინდება მომავალში.
13. თბილისი – საქართველოს დედაქალაქი: 1 ქალაქი, 3 დაბა, 30 სოფელი – სავარაუდოდ 26 თვითმმართველი ერთეული.

⁵ სტატისტიკა ეფუძნება 2002 წლის აღწერის მონაცემებს, რომლის თანახმად საქართველოს ტერიტორიაზე არის 60 ქალაქი, 50 დაბა და 4532 სოფელი. თვითმმართველი ერთეულების სავარაუდო ოდენობა დადგინდა დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიერ.

აღნიშნული მუნიციპალური და სამხარეო დაყოფა გარკვეულწილად პირობითია და დამოკიდებულია სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ შესაბამისი გათვლებისა და კონფლიქტურ რეგიონებში არსებული პოლიტიკური პროცესების შედეგებზე. ზოგადად ახალი მოდელი 2 პრინციპს ეფუძნება:

- I ღონეზე ყალიბდება მუნიციპალიტეტები. მოსახლეობის რაოდენობა თითოეულ მუნიციპალიტეტში საშუალოდ 10-15 ათასია. ყველა ქალაქი წარმოადგენს დამოუკიდებელ თვითმმართველ ერთეულს. დამოუკიდებელი თვითმმართველი ერთეულებია მსხვილი სოფლებიც, ხოლო პატარა სოფლები გაერთიანებულნი არიან თემებში. დაყოფის საფუძვლად აღებულ იქნა ბუნებრივი პირობებით (რელიეფი: ხეობა, ქედები, ტყეები, მდინარეები) შემოსაზღვრული თემები, რომლებიც საქართველოში არსებობდნენ, როგორც შუას აუკუნეების განმავლობაში, ისე XX საუკუნის 30-იან წლებამდე (რაიონების შექმნამდე).
- II ღონეზე ყალიბდება რეგიონული თვითმმართველობა. რეგიონები არ წარმოადგენენ ფედერაციის სუბიექტებს, ისინი, ძირითადად, დღევანდელი რეგიონების ტერიტორიებზე არიან შექმნილნი (მცირე გამონაკლისების გარდა) იმ ფუნქციების შესასრულებლად, რომლებიც თავისი ბუნებით თვითმმართველობის კომპეტენციებია, მაგრამ რომელთა შესრულებაც მუნიციპალიტეტებს არ ხელეწიფებათ.



მოდელი არ ითვალისწინებს მის უნიფიცირებულ დანერგვას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. მაღალმთიანი რეგიონების (მთებში ერთმანეთისაგან საკმაოდ დამორებული წვრილი დასახლებული პუნქტების სიმრავლე) და დედაქალაქის (ტერიტორიული ერთეულების მეტისმეტი სიდიდე და მათი შემდგომი დაყოფის აუცილებლობა) ადმინისტრაციული სისტემების ჩამოყალიბება ცალკე საუბრის თემაა.

6.3. თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა

2005 წლის დასაწყისში, თბილისის მერიის თხოვნის საფუძველზე, შემუშავდა თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, რომლის თანახმადაც:

- თბილისი წამოადგენს რეგიონის სტატუსის მქონე ტერიტორიულ ერთეულს, რომელიც ამავე დროს ახორციელებს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის კანონმდებლობით სახელმწიფოსაგან მინიჭებულ ფუნქციებს;
- დედაქალაქი იყოფა მუნიციპალიტეტებად (სავარაუდოდ, 25-30 ერთეული), რომლებიც ერთიანებს როგორც ურბანულ კვარტალებს, ისე დედაქალაქის გარშემო არსებულ და მასთან ინფრასტრუქტურულად დაკავშირებულ სოფლებს;
- მუნიციპალიტეტებს ჰყავთ საკუთარი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტი და კომპეტენციები;
- სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა კომპეტენციები უფრო შეზღუდულია და ძირითადად დედაქალაქის მმართველობისაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებებს მოიცავს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით;
- თბილისის თვითმმართველობა: წარმომადგენლობითი ორგანოა თბილისის სათათბირო, ხოლო აღმასრულებელი – თბილისის მერია.

თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობები (დედაქალაქი და უბნები) წარმოადგენენ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს, რომლებიც მოიცავს საქართველოს დედაქალაქს და მის გარშემო მდებარე რამდენიმე დასახლებას.

წარმოდგენილი ხედვის მიხედვით თბილისის თვითმმართველობაში ერთიანდება 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით დაზუსტებული თბილისის ტერიტორია, აგრეთვე დღევანდელი მცხეთის და გარდაბნის რაიონების ტერიტორიის ნაწილი, სულ 50 დასახლება, რომლებიც დღეისათვის გაერთიანებულნი არიან 13 ტერიტორიულ ერთეულში.

აღნიშნულ ფართზე შესაძლებელია ოთხი ზონის გამოყოფა:

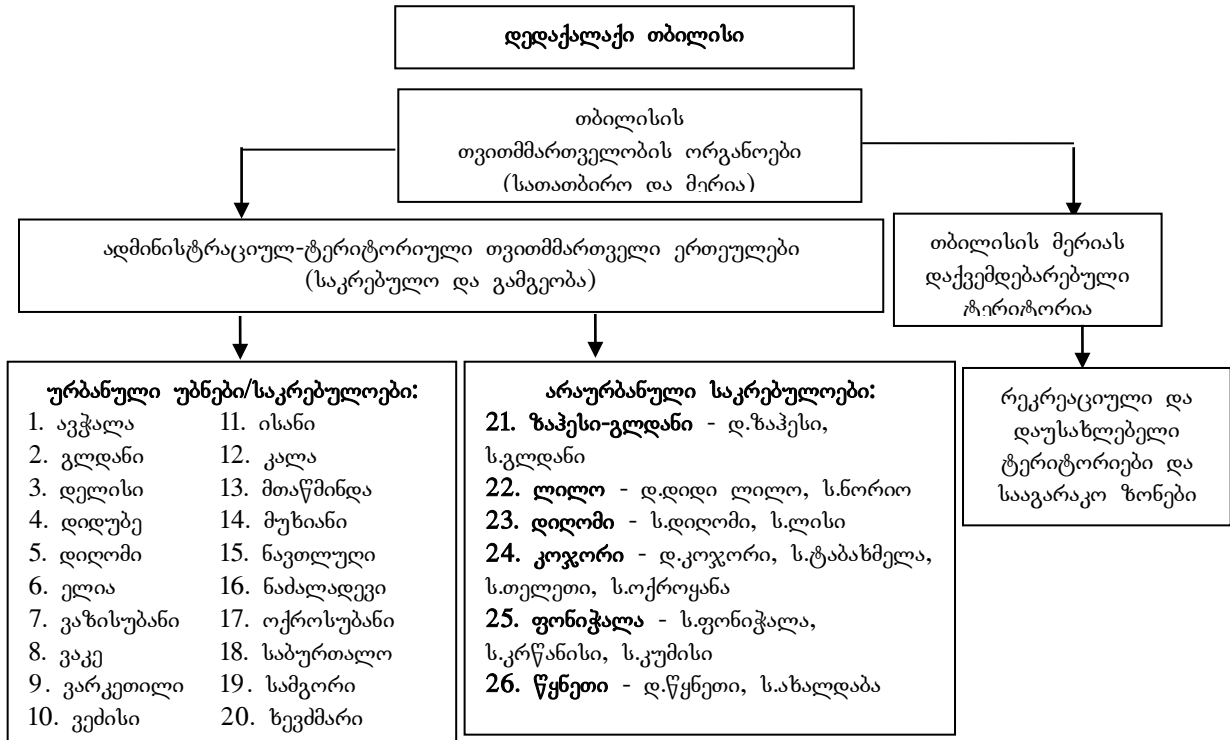
1. უშუალოდ ქალაქ თბილისის ურბანული განაშენიანების ზონა იყოფა თვითმმართველ უბნებად (უბნების მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა – 50-60 ათასი მცხოვრები);
2. არაურბანული (სასოფლო ტიპის) დასახლებები და მათდამი დაქვემდებარებული ტერიტორია ქმნიან გამსხვილებულ საკრებულოებს, რომლებშიც შევა შესაბამისი სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები (მოსახლეობის საშუალო რაოდენობა – დაახლოებით 10 ათასი მცხოვრები);
3. სააგარაკო და რეკრეაციული, ასევე დაუსახლებელი ზონები (თბილისის ზღვის მიმდებარე ტერიტორია, თრიალეთისა და საგურამოს ქედების ფერდობები და ა.შ.) უშუალოდ დაექვემდებარება თბილისის თვითმმართველობას იმ დრომდე, სანამ არ მოხდება მათი დასახლება და არ შეიქმნება შესაბამისი უბნები.

პერსპექტივაში, აღნიშნული დაყოფა შესაძლოა შეიცვალოს მოსახლეობის დემოგრაფიული მოძრაობის, შემდგომი ურბანიზაციის, ახალი ზონების დასახლების და სხვა ფაქტორების მიზეზით. ამა თუ იმ ტერიტორიის საზღვრების შეცვლა, ერთეულთა ერთმანეთთან შერწყმა-გაყოფა და ახალი ერთეულების ჩამოყალიბება შევა თბილისის ხელისუფლების უფლება-მოვალეობაში.

ამგვარი მიდგომა შეესატყვისება თვითმმართველობის იდეოლოგიის სტრუქტურულ-ტერიტორიულ ქვაკუთხედს – ბუნებრივი საზოგადოების იდეას და გულისხმობს თბილისის პირობებში ტრადიციული "უბნების" ბაზაზე ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულების ჩამოყალიბებას, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა:

- ისტორიული ტრადიცია;
- ოროგრაფიული მიჯნები;
- მოსახლეობის ტერიტორიული თვითიდენტიფიკაცია;
- დემოგრაფიული სურათი;

- მენტალური რუკები;
- არქიტექტურულ-გეგმარებითი ტიპოლოგია;
- სოციალური და საინჟინრო ინფრასტრუქტურა;
- სატრანსპორტო-საკომუნიკაციო სისტემა;
- უძრავი ქონების ფასების რელიეფი;
- განვითარების პერსპექტივა გენერალური გეგმის მიხედვით;
- ძეგლთადაცვითი სტატუსი და სსვ.



6.4. შედეგები და გამოწვევები

მოდელის განხორციელების შედეგად მივიღებთ:

- ქვედა დონის თვითმმართველობას – 300-350 მუნიციპალიტეტს, თითოეულს საშუალოდ 10-15 ათასი მცხოვრებით, რომლებშიც ერთიანდება საქართველოში (გარდა აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონისა) 2011 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არსებული 3.612 დასახლება. ყველა ქალაქი, დიდი დაბა და დიდი სოფელი იქნება დამოუკიდებელი მუნიციპალიტეტი, ხოლო მცირე დაბები და სოფლები გაერთიანდება თემებში. თემებად გაერთიანებას საფუძვლად უნდა დაედოს დასახლებათა ტრადიციული ურთიერთობა და თავსებადობა, აგრეთვე ეკონომიკური და ბუნებრივი პირობები. მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – *საკრებულო* და აღმასრულებელი ორგანო – *მერია* (ქალაქებში) და *გამგეობა* (თემებში). მერიის/გამგეობის ხელმძღვანელია მოსახლეობის მიერ არჩეული *მერი* (ქალაქში) და *გამგებელი* (თემში, დიდ დაბაში, დიდ სოფელში). მოსახლეობის ინტერესების დაცვის მიზნით თემში შემავალ ყველა დასახლებულ პუნქტში (გარდა თვითმმართველი ერთეულის ცენტრისა), აგრეთვე ქალაქის უბნებში, აირჩევა *მამასახლისი* და *მრჩეველთა საბჭო* (საზოგადოებრივ საწყისებზე);
- ზედა დონის სამხარეო (რეგიონალურ) თვითმმართველობას – 9 მხარეს და 3 ავტონომიურ წარმონაქმნს, რომელთა ტერიტორიები, ძირითადად, დღევანდელი რეგიონების ტერიტორიებს ემთხვევა. ასეთი რეგიონები თავიანთი ზომით აბსოლუტურად თავსდება ევრორეგიონების კლასიფიკაციის III კატეგორიაში (დაახლოებით 100 ათასიდან 1 მილიონამდე მცხოვრები). მხარეთა სტატუსი ერთნაირი უნდა იყოს, ხოლო განსაკუთრებული (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები უნდა შეესაბამებოდეს მათ შესაძლებლობებს. მხარის თვითმმართველობის

ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – სათათბირო და სათათბიროს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – მთავრობა. მთავრობის ხელმძღვანელია სათათბიროს მიერ არჩეული გუბერნატორი;

- თბილისი, რომელსაც უნდა ჰქონდეს მხარის (რეგიონის) სტატუსი, უნდა ასრულებდეს თვითმმართველობისა და დედაქალაქისათვის სახელმწიფოსაგან კანონით მინიჭებულ ფუნქციებს. იგი უნდა დაიყოს მუნიციპალიტეტებად – უბნებად (სავარაუდოდ, 25-30 ერთეულად). სხვა თვითმმართველი ერთეულებისაგან განსხვავებით, დედაქალაქის უბანთა უფლებამოსილებები უფრო შეზღუდული უნდა იყოს, რაც განპირობებულია ქალაქის, როგორც ერთიანი ურბანული ორგანიზმის, შეუფერხებელი ფუნქციონირების საჭიროებით. თბილისის თვითმმართველობის ორგანოებია: პირდაპირი არჩევნებით არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო – სათათბირო და სათათბიროს მიერ შექმნილი აღმასრულებელი ორგანო – მთავრობა. მთავრობის ხელმძღვანელია არჩეული მერი. თბილისის მუნიციპალიტეტების – უბნების თვითმმართველობის ორგანოებია: უბნის მოსახლეობის მიერ პირდაპირი არჩევნებით არჩეული უბნის საკრებულო, საკრებულოს მიერ არჩეული უბნის გამგებელი და მისი წარდგენით დამტკიცებული გამგეობა.

ბუნებრივია, გულუბრყვილობა იქნებოდა პრობლემის ასეთი გამარტივებული, მექანიკური გადაწყვეტა. პრობლემა არსით უფრო ღრმაა და მისი გადაჭრის გზების ძიებისას ყველა ფაქტორის გათვალისწინებაა აუცილებელი. ახალი მოდელის დანერგვას თან ახლავს რამდენიმე უარყოფითი მომენტი, რაც ტერიტორიული მოწყობის პროცესის სირთულეში მდგომარეობს.

- კერძოდ, მოსალოდნელია, რომ გართულდება სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ფორმირების საკითხი, რადგან ამ პროცესის ცენტრალიზებული წესით წარმართვა ეწინააღმდეგება საერთაშორისო პრინციპებს, რომლებიც მოსახლეობის აზრის მაქსიმალურ გათვალისწინებას გულისხმობს. პრობლემური იქნება ახალი მუნიციპალური ერთეულის ადმინისტრაციული ცენტრის ადგილმდებარეობის, სახელწოდების და სხვა მსგავსი საკითხები, რომლებიც ნებისმიერი სიახლის დანერგვის პროცესს ყოველთვის მრავლად ახლავს;
- ამავე დროს მოსალოდნელია რეფორმირების პროცესის დროში გაწელება, ვინაიდან დღეისათვის სახელმწიფოს არ გააჩნია არც შესაბამისი სტატისტიკური ინფორმაცია და არც შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა ამ პრობლემების დროულად მოსაგვარებლად;
- აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (პოლონეთი, უნგრეთი) გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ამ მოდელის დანერგვისას იზრდება მუნიციპალური კორუფციის ალბათობა, რომლის განეიტრალებაც ადგილებზე ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ფორმირების გზით უნდა მოხდეს.

ამავე დროს, უნდა აღინიშნოს დადებითი მომენტიც: მოდელის ამოქმედება დღეისათვის, როცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა დონე უკვე გაუქმებულია და რაიონული დონის უფლებამოსილებანი მკვეთრად შემცირებული, ბევრად უფრო იოლია, ვიდრე ეს 5 წლის წინ იყო.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საქართველოში, თუ იგი მართლა ისწრაფის ევროსტრუქტურებში ინტეგრაციისაკენ, აუცილებლად დადგება რეგიონალურ მოწყობაზე გადასვლის აუცილებლობა. რეგიონების არსებობა ასევე აუცილებელია პერსპექტივაში საქართველოში არსებულ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებთან – ავტონომიებთან ურთიერთობის პროცესში.

7. დასკვნა

7.1. გამოწვევები და პერსპექტივები

XX საუკუნის შუახანებიდან მოყოლებული, მსოფლიოში აღინიშნება ზოგადი ტენდენცია – განვითარება რეგიონალიზაციისა და დერეგულირების პროცესების გაძლიერების მიმართულებით,

ვინაიდან დემოკრატიულ სამყაროში კარგა ხანია მიხვდნენ, რომ ადგილობრივი დემოკრატია ხანგრძლივი პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სტაბილურობის წყაროა.

ამავე დროს, საზოგადოების (მოქალაქეთა ჯგუფი, უბანი, სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი, კუთხე, რეგიონი) ინტერესების დაკმაყოფილება თვით მოსახლეობის მხრიდან კონტროლის პირობებში ხორციელდება.

დეცენტრალიზაციის საფუძვლად შეიძლება მივიჩნიოთ **სუბსიდიარობის პრინციპი**: გაუმართლებელი იქნება, თუ უფრო მაღალ საფეხურზე მდგომ ხელისუფლებას დაეკისრება იმის გაკეთება, რის გაკეთებაც შეუძლია უფრო დაბალ საფეხურზე მდგომ სახელისუფლებო ორგანოს.

დეცენტრალიზაციის პროცესი თანამედროვე მსოფლიო განვითარების ერთერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ისეთი სახელმწიფო სისტემის შექმნა, რომელიც დააკმაყოფილებს თანამედროვეობის მოთხოვნებს. მიუხედავად ამისა, როგორც წესი, არც ერთ ეროვნულ მთავრობას არ სურს მცირე ტერიტორიულ ერთეულთათვის უფლებების გადაცემა, მაგრამ ისინი ბოლოს და ბოლოს მიდიან ამ ნაბიჯზე. აღნიშნულის დადასტურებას წარმოადგენს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ტოტალიტარული სისტემის ნგრევის შემდეგ განვითარებული პროცესი. ემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლა უფრო სწრაფად იმ ქვეყნებში (პოლონეთი, ჩეხეთი, უნგრეთი) განხორციელდა, რომლებმაც ტრანზფორმაციის პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება დეცენტრალიზაციის რეფორმაზე გაამახვილეს. იმ ქვეყნებში კი, სადაც ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინება არ მომხდარა (ყოფილი პოსტსაბჭოთა ქვეყნები: რუსეთის ფედერაცია, მოლდოვა, საქართველო, აზერბაიჯანი, სერბეთი), დაპირისპირებამ ცენტრსა და ადგილობრივ პოლიტიკურ ძალებს (ჩეჩნეთი, დნესტრისპირეთი, აფხაზეთი, ყოფილი სამხრეთ ოსეთი, ყარაბაზი, კოსოვო) შორის მთელი რიგი ნეგატიური სოციალური, ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესები გამოიწვია.

ცენტრალური ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფრო მოქნილი და უფრო განახლებადნი არიან, უკეთ იცნობენ ადგილობრივ სპეციფიკას და საქმიანობას უფრო ნაკლები დანახარჯებითა და მეტი ეფექტურობით ახორციელებენ. ამიტომ სახელმწიფოს აღარ სჭირდება დიდი ძალისხმევა თავისი ტერიტორიების მართვის პროცესში, რაზეც მთელი რიგი კვლევები მიუთითებენ (ამ ლიტერატურის ჩამონათვალი ანალიზის ბოლოსაა მოცემული).

- თვითმმართველობა საქართველოში უკვე ეჯახება იმ ხარვეზებს, რომლებიც თან ახლავს მოქმედ კანონმდებლობას. შესაბამისად, დღის წესრიგში დგება არსებული მოწყობის შემდგომი ცვლილების საკითხი. სავსებით მოსალოდნელია, რომ 2-3 წელიწადში თვითმმართველობის არსებული სისტემა მნიშვნელოვნად შეიცვალოს;
- საქართველოში უკვე დაიწყო საუბარი შუალედური (სავარაუდოდ, რეგიონული) მმართველობის რგოლის აუცილებლობის შესახებ. რეგიონების ჩამოყალიბება, რომელმაც პერსპექტივაში უნდა დააბალანსოს სეპარატისტული რეგიონები და, ამასთან, გადაჭრას ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული ტერიტორიების ინტეგრაციის საკითხიც, თავისი არსით, ძირეული, კონსტიტუციური ცვლილებების სფეროს განეკუთვნება – ეს საკითხი უკვე ჩართულია ევროკავშირის "აღმოსავლეთის პარტნიორობის" პროგრამაში, რომელიც "ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის" ფარგლებში ხორციელდება;
- უნდა ვივარაუდოთ, რომ მოდელი რეგიონი-რაიონი ვერ იმუშავებს. შესაბამისად, წამოიჭრება მსხვილი მუნიციპალიტეტების (რაიონების) უფრო მცირე ერთეულებად დაშლის აუცილებლობა. შესაბამისად, სასურველია ახლავე დაიწყო მარეგულირებელი დოკუმენტაციის მოდელური პაკეტების (მათ შორის, თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების ან დაყოფის შეფასების კრიტერიუმები, მეთოდოლოგია და სარეკომენდაციო ეტაპები) შემუშავება, რასაც ასევე კონსტიტუციური ცვლილებები უნდა დაედოს საფუძვლად;
- ერთიანი და კარგად გააზრებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის არარსებობა მეტად წინააღმდეგობრივს ხდის რეფორმის გატარების პროცესს, ძალზე ბევრი კანონი და გადაწყვეტილება არასრულყოფილი და წინააღმდეგობრივია. შესაბამისად, დიდია საფრთხე, რომ

ეს რეფორმა დროში გაიწელოს, რაც ნეგატიურად იმოქმედებს თვითმმართველობის განვითარებაზე საქართველოში.

რეფორმირების აღნიშნულ ეტაპზე აუცილებელია:

1. საზოგადოების ინფორმირებულობის ზრდა რეფორმის საჭიროებაზე და მისი სურვილების გათვალისწინება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ფუნქციათა, კომპეტენციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის, შესაბამისი სტრუქტურების ჩამოყალიბებისა და ამ უკანასკნელთათვის შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი ბაზის გადაცემის პროცესში.
2. ახალი ნორმატიული აქტების სრული პაკეტის მომზადება და მიღება (კანონპროექტები, დებულებები და რეგულაციები) და დღეისათვის მოქმედ საკანონმდებლო ბაზაში (120-ზე მეტი მოქმედი კანონი) ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა;
3. პრაქტიკული ღონისძიებების განხორციელება მონაცემთა ბაზების თავმოყრისა და ანალიზის, შესაბამისი სამსახურების ოპტიმალური სტრუქტურების მოდელირებისა და დანერგვის მიმართულებით.

ამ გამოწვევებზე ადეკვატური რეაგირებისთვის აუცილებელია კარგად გააზრებული და დაგეგმილი ინტერვენციების განხორციელება, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე საერთაშორისო დონორების და, უწინარესად, ქართველი საზოგადოების მხრიდან. საჭიროა მოხდეს სოციალური დაკვეთის ფორმირება, რაც მმართველ ძალებს შესაბამისი პოლიტიკური ნების გამოვლენისკენ უბიძგებს. ასევე მნიშვნელოვანია ქართული არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო ინსტიტუტების ყურადღების ფოკუსირება საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეფასებასა და კონტროლზე. უნდა შეიცვალოს საერთაშორისო დონორებსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის არსებული თანამშრომლობის პრაქტიკა, იგი ფოკუსირებული უნდა გახდეს არა მხოლოდ თანამშრომლობის პროცესზე, არამედ კონკრეტული, რეალური და ადეკვატური შედეგების მიღწევაზე.

ყოველგვარი გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის რეალური გარდაჭარბებისა და თვითმმართველობის სისტემაში აუცილებელი ცვლილებების გატარების მიზნით, უნიშვნელოვანესი იქნება ქართველ და საერთაშორისო აქტორთა შეთანხმებული თანამშრომლობა, რომელიც რეალურ ადგილობრივ ინტერესებსა და ადგილობრივი დემოკრატიის აღიარებულ პრინციპებს დაეფუძნება.

7.2. რეკომენდაციები

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების დღევანდელი დონე არადაბაკმაყოფილებელია, რაზეც, ერთის მხრივ, საზოგადოებრივი მომსახურების დაბალი ხარისხი, ხოლო, მეორეს მხრივ, საზოგადოებისაგან ხელისუფლების მეტისმეტად დაშორება მეტყველებს.

მეორეს მხრივ, დეცენტრალიზაციის რეალური პოლიტიკის არარსებობა ქვეყანაში დღის წესრიგში აყენებს ასეთი პოლიტიკის შექმნის აუცილებლობას. ამავე დროს მოქალაქეთა ინდეფერენტობაში საზოგადოებრივი ცხოვრების სერიოზულ დაბრკოლებას ქმნის და აუცილებელია მისი დაძლევა.

შედეგად აუცილებელი ხდება საზოგადოებისა და ხელისუფლების დაახლოება და სახელმწიფო სისტემის (ამ შემთხვევაში თვითმმართველობის) რეფორმირების პოლიტიკის ერთობლივი შემუშავება ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით.

იმ აქტორთა როლი და გავლენა, რომელსაც უშუალოდ ეხება ეს საკითხი, ერთმანეთისაგან ხშირად განსხვავდება, ხოლო მათი ინტერესები ზოგჯერ ეწინააღმდეგება ერთმანეთს:

- **ცენტრალური ხელისუფლება** პროცესის ყველაზე გავლენიან აქტორს წარმოადგენს, მაგრამ, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, იგი არათუ არაა დაინტერესებული ქვეყანაში

დეცენტრალიზებული სისტემის განვითარებით, არამედ პირიქით, ახდენს ხელისუფლების მაქსიმალურ კონცენტრაციას.

- **ადგილობრივი თვითმმართველობები** სრულად არიან დამოკიდებულნი ცენტრალურ ხელისუფლებაზე, როგორც ეკონომიკურად, ისე პოლიტიკურად და ვერ ბედავენ ინიციატივა გამოიჩინონ ამ მიმართულებით.
- **საერთაშორისო თანამშრომლობა**, რომელიც საქართველოში დიპლომატიური კორპუსითა და საერთაშორისო ორგანიზაციებით არის წარმოდგენილი, დეცენტრალიზაციის საკითხს შედარებით ნაკლებ ყურადღებას აქცევს, ვინაიდან ქვეყანაში არსებული სიტუაცია უფრო სერიოზულ (გეოპოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკურ) გამოწვევებს აყენებს.
- **სამოქალაქო საზოგადოება**, ბოლო დრომდე, ასევე ნაკლებ ყურადღებას უთმობდა თვითმმართველობის განვითარების საკითხს, რომელიც რამოდენიმე ცალკეული ორგანიზაციისა და ექსპერტთა მცირე ჯგუფის საქმედ მიიჩნეოდა.
- **მოსახლეობა**, რომელიც ერთერთ უმნიშვნელოვანეს სტეიკჰოლდერს და უმთავრეს ბენეფიციარს წარმოადგენს, არ არის გარკვეული მიმდინარე პროცესებში, არ გააჩნია ინფორმაცია და, რაც მთავარია, სკეპტიკურად არის განწყობილი, რადგან არ სჯერა, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე რაიმე გავლენის მოხდენა შეუძლია.

ასეთ პირობებში პოზიტიური პროცესების დასაწყებად ერთადერთ პერსპექტიულ ძალას სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები წარმოადგენენ. სწორედ მათ შეუძლიათ დეცენტრალიზაციის ხელშეწყობის მიზნით დაინტერესებულ მხარეებთან (სტეიკჰოლდერებთან) კოორდინირებული მუშაობა.

ამისათვის აუცილებელია სამოქალაქო სექტორის შეკავშირება და ერთიანი სამოქმედო სივრცის ჩამოყალიბება, სადაც განხილულ იქნება განვითარების ყველა შესაძლო სცენარი ან/და მოდელი და შემუშავდება ერთობლივი საქმიანობის პრინციპები.

ვინაიდან უახლოეს მომავალში ნაკლებსავარაუდოა ხელისუფლებამ და სხვა აქტორებმა გააქტიურონ მუშაობა დეცენტრალიზაციის პროცესის სწრაფი განვითარების მიმართულებით, სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციათა მთავარ ადრესატად მოსახლეობა უნდა იქცეს.

მოქალაქეთა მაქსიმალურად დიდი რაოდენობის გათვითცნობიერება სამოქალაქო განათლების გზით და ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებით, როგორცაა მას-მედიასთან ურთიერთობა, საზოგადოებრივი შეხვედრები, სოციალური ქსელები და სხვა, ხელს შეუწყობს საკითხის ცნობადობისა და სამოქალაქო საზოგადოების სეგმენტის ცნობადობის გაზრდას.

დეცენტრალიზაციის მოთხოვნის საზოგადოებრივი დაკვეთის ფორმირება ხელს შეუწყობს ცვლილებებისათვის აუცილებელი შესაბამისი გარემოს შემზადებას, რომელიც მომავალი კრიზისისა და რეფორმირების აუცილებლობის (ე.წ. ახალი "პოლიტიკური სარკმელი") პერიოდში დააჩქარებს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროცესს.

ლიტერატურა

კანონმდებლობა:

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ
3. კანონი საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ
4. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ
5. კანონი პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ
6. კანონი სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ
7. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ
8. კანონი ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ
9. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
10. კანონი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ

ევროპის საბჭოს დოკუმენტები:

11. ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია, სტრასბურგი, 15.10.1985
12. რეზოლუცია 1415 (2005), საქართველოს ვალდებულებათა და შეთანხმებათა შესახებ, ასამბლეის დებატები 24 იანვარი, 2005 (I სხდომა)
13. დოკუმენტი 10383, კომიტეტის ანგარიში წევრი სახელმწიფოების ვალდებულებათა და შეთანხმებათა შესახებ (მონიტორინგის კომიტეტი), მიღებულია ასამბლეის მიერ 24 იანვარს, 2005 (I სხდომა)
14. დოკუმენტი 10779, საქართველოს ვალდებულებათა და შეთანხმებათა შესახებ 1415 (2005) რეზოლუციის განხორციელება, 5 იანვარი, 2006
15. რეზოლუცია 1477 (2006), საქართველოს ვალდებულებათა და შეთანხმებათა შესახებ 1415 (2005) რეზოლუციის განხორციელება, ასამბლეის დებატები, 24 იანვარი, 2003 (III სხდომა)

კონცეფციები:

16. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის და ხელისუფლების დონეებს შორის ადმინისტრაციული, ფინანსური, ქონებრივი და სამართლებრივი უფლებამოსილებების გამიჯვნის კონცეპტუალური მოდელი, პროექტი საქართველოს დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შემუშავება, 2005
17. საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობისა და მართვის კონცეფცია, პროექტი ქალაქ თბილისის ეფექტური მართვა, 2005
18. საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქციის განვრცობილი კონცეფცია, 2010

სტატიები და მონოგრაფიები:

19. ადგილობრივი თვითმმართველობა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში, ერევანი, 2007, 2008, 2009, 2009 (რუსულ ენაზე)
20. Bardhan, P. (2002). "Decentralization of Governance and Development." The Journal of Economic Perspectives 16(4): 185-205.
21. Davoodi, H. and H.-f. Zou (1998). "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study." Journal of Urban Economics 43(2): 244-257.
22. კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 – 2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009

23. Losaberidze, D., A.Svanishvili, The Size of Local governments - the Prospects for Optimization, *Workshop of the project "Strengthening Fiscal Framework For Local Government Reform - Policy Design", FDI, Istanbul, 2003* (in Russ.)
24. Losaberidze, D., Kandelaki K., Orvelashvili N., Local Government in Georgia, *Munteanu I., Popa V. (eds.), Developing New Rules in the Old Environment, Budapest, LGI – OSI, 2002*
25. Losaberidze, D., Kirgystan vs. Georgia (the experience of decentralisation in Georgia), Materials of the International Conference *Kyrgyz Policy Forum*, Fiscal Decentralization Initiative (FDI), Bishkek, 2006
26. Losaberidze, D., Problem of territorial Arrangement of Georgia, *Societies in Transition, 1, Moldova and Georgia, 2001*
27. ლოსაბერიძე, დ., თვითმმართველობა საქართველოში, 1998
28. Manor, J. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington DC, World Bank.
29. World Bank (2000). World Development Report 1999/2000: Entering the 21st century. New York, Oxford University Press.
30. მუნიციპალური სამართალი, სახელმძღვანელო კონსტიტუციური სამართალი, 2005
31. რეგიონალიზმი და ადგილობრივი თვითმმართველობა, კრებული დემოკრატიის განვითარება საქართველოში რეგიონალური თანამშრომლობის პერსპექტივაში: მიღწევები და გამოწვევები, საერთაშორისო IDEA, 2003, სტოკჰოლმი, ერევანი
32. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში, ღია საზოგადოება-საქართველო, თბილისი, 2006, 2007, 2008, 2009-2010
33. Swianiewicz, P., Is territorial consolidation - a necessary precondition for further decentralisation? Territorial organization in South Caucasus Countries, *paper prepared for the FDI workshop, Klajpeda, 2004*
34. Swianiewicz, P., Shadows in a Cave: Georgian Consolidation Reform Seen from a Distance, *Conference: Lessons Learned from Territorial Consolidation Reforms - the European Experience, Warsaw, 2008*
35. The Size of Local governments - the Prospects for Optimization, Materials of the International Conference, Budapest, 2004
36. Fan, C. S., C. Lin, et al. (2009). "Political decentralization and corruption: Evidence from around the world." *Journal of Public Economics* 93(1-2): 14-34.
37. Jackson, P. (2004). "Ethnicity, decentralisation and the fissile state in Georgia." *Public Administration and Development* 24(1): 75-86.